



# Integrert med makt

Dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet

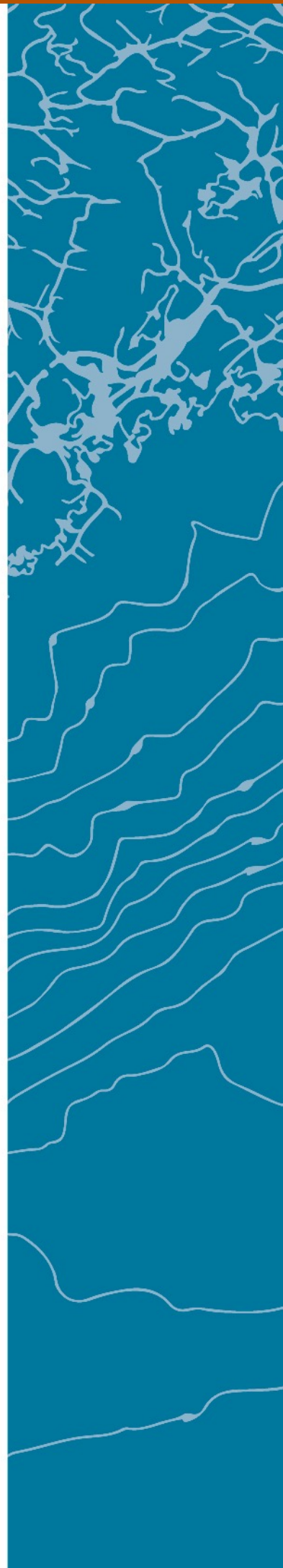
AV HELLEN ELISABETH MOSVOLD PEDERSEN OG  
JOSEPH SALOMONSEN

VEILEDER  
IRENE TRYSNES

**Universitetet i Agder, 2018**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og institutt for sosiologi- og sosialt arbeid



# Forord

*"Your focus determines your reality"*

- Qui-Gon Jinn

Vi lever i urolige tider, nasjonalismen er på fremmarsj, integreringsfeltet er politisert, og den offentlige diskursen er polarisert. For å ivareta velferdsmodellen, tilliten og samhørigheten i samfunnet må Norge lykkes med integrering av innvandrere. Introduksjonsprogrammet er Norges viktigste integreringspolitiske virkemiddel. Feltet har akkumulert en enorm mengde forskning på selve programmet, men premissene for hvordan resultatene måles på er blitt lite problematisert. Integrering og arbeidsintegrering av mennesker er sammensatt. I denne oppgaven argumenterer vi for at målingene også bør reflektere dette. Det har vært krevende å stille spørsmål med etablerte paradigmer, og forsøke å være nyskapende innenfor et relativt fastsatt masteroppgaveformat. Vi har ønsket å være progressive og kritiske, i tråd med samfunnsvitenskapens ånd. Vi har hatt en ambisjon om å bidra til politikkutvikling på et felt som er i sentrum av samfunnsutviklingen.

Vi skylder vår dyktige og støttende veileder Irene Trysnes stor takk, som har hjulpet og ledet oss i arbeidet med sin gode innsikt og omfattende fagkunnskap. Vi retter også en takk til Sivert Skålvoll Urstad for hjelp med håndtering av kvantitativ data og for gjennomlesing av oppgaven. Vi takker for faglig innspill fra forskerne Eugene Guribye, Tor Egil Viblemo og Grethe Haugøy.

Videre vil Hellen rette en spesiell takk til sin elskede mann, Ole-Terje. Sine kjære foreldre Ingebjørg og Juul, søsken Inger Eline og Juul Arthur og svigersøster Stine Marie. Takk for all støtte, omsorg, innsikt og veiledning. Takk til Hanne Cornelia Vesterhus-Tvedt for mye god arbeidsmotivasjon og oppmuntring underveis i arbeidet. Takk til min flotte kollokviegruppe; Camilla Buch Vidringstad, Julie Dagsland og Kristoffer Stålesen. Dere har betydd veldig mye for min trivsel i studietiden. Takk til mine gode og støttende venner som har tvunget meg til å ta noen pauser fra arbeidet og gitt meg mye latter og omsorg i krevende tider. Til slutt ønsker jeg å rette en stor takk til Joseph, for hans partnerskap og vennskap i denne utfordrende oppgaven det er å skrive en master. Takk for dine visjoner, fagkunnskaper og ditt engasjement.

Joseph ønsker spesielt å takke Sonja, Immanuel og Raphael Salomonsen for tålmodighet med en ekstra travel mann og pappa. Jan-Erik Grindheim, min venn og akademiske mentor, og Pernille Baardson for å få meg på ideen til denne oppgaven med utsagnet «Dårlige resultater kan ha gode forklaringer». Sist men ikke minst vil jeg takke Hellen for hennes utrettelige pågangsmot, ambisjon og frimodighet gjennom denne perioden.

Hellen Elisabeth Mosvold Pedersen

Joseph Salomonsen

14.06.2018 Kristiansand

# Sammendrag

Migrasjon og integrering er i sentrum av samfunnsutviklingen. Det bidrar til befolkningsvekst og balanserer etterspurt arbeidskraft, samtidig som det setter samfunnskontrakten under press, polariserer den offentlige diskursen og mobiliserer til valg. Det berører politiske, etiske og samfunnsøkonomiske problemstillinger. I en tid som er preget av økonomisk nedgangskonjunktur og usikkerhet blir viktigheten av effektivt integreringsarbeid meget sentralt for velferdsstatens overlevelse. Politisk skisseres det at vi står over et valg mellom det å kutte i velferdsordninger, øke skatter og avgifter, lavere migrasjon eller flere i varig mer effektivt arbeid. Regjeringens viktigste integreringspolitiske mål er at alle som bor i Norge får brukt ressursene sine, og tar disse med inn i fellesskapet. En rekke tiltak er utarbeidet for å bidra til å kvalifisere innvandrere for det norske arbeidsmarkedet. Et av de mest sentrale og omfattende er introduksjonsprogrammet.

Denne oppgaven problematiserer introduksjonsprogrammets målinger gjennom en samfunnsvitenskapelig dokumentanalyse. Dokumentene omfatter lovverk, rapporter, NOUer og Stortingsmeldinger. Oppgavens hovedfokus er rettet mot å analysere hvordan introduksjonsprogrammets resultater måles, fremstilles- og benyttes. Dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet diskuteres i lys av maktteorier, og i oppgaven anvendes blant annet begrepene velferdsambiositet, definisjonsmakt og paternalisme som analytisk rammeverk.

Med utgangspunkt i introduksjonsprogrammets resultater rangerer staten kommunenes, kommunene evaluerer sitt integreringsarbeid, og deltakere blir betegnet som suksessfulle eller ikke. Hvordan programmet måles er dermed av betydning for statens politikkutvikling, kommunens praksisevaluering, og deltakerens selvevaluering.

Dette er en tverrfaglig oppgave som integrer bidrag fra de samfunnsvitenskapelige disiplinene vi har bakgrunn i – statsvitenskap og sosiologi- og sosialt arbeid. Vi har inndelt analysen i ulike nivåer; makro-, meso- og mikronivå. Makronivået omhandler stats- og nasjonsperspektivet, noe som i dette prosjektet omfatter synet på samfunnsøkonomiske gevinster av programmet, integreringspolitikk og målstyring. Meso-nivået er et mellomnivå som fokuserer på institusjoner. I denne oppgaven vil dette nivået handle om kommuner og

deres introduksjonsarbeid. Mikronivået fokuserer på ansikt til ansikt samhandling på individnivå. I vårt tilfelle vil mikronivået omfatte introdeltakerne. Disse ulike nivåene blir på ulike måter berørt av introduksjonsprogrammet, dets målsettinger og målinger.

Ulike trekk ved deltakerne, strukturelle forhold i kommunen, voksenpedagogisk innhold og kommunal organisering har en effekt på introresultater. Disse faktorene vektes ikke i dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet. Dette kan sees på som problematisk når resultatene blant annet blir brukt til å rangere kommuner og som et av flere beslutningsgrunnlag for å kalkulere om- og hvor mange en kommune kan bosette. Innvandrers arbeidsintegrering stiger i de første årene, så stabilisere de seg for så til slutt å falle. På bakgrunn av disse momentene kan man spørre om programmet preges av et for stor "integreringshast"? Hvilke hensyn skal ivaretas når det utformes ny politikk? Partipolitisk integreringshast, eller samfunnets behov for bærekraftig arbeidsintegrering som er egalitær, fremtidsrettet, omstillingsdyktig og miljøvennlig?

Programmet har på mange måter vært en suksess. Til tross for et gap mellom prosentandel innvandrere som er i arbeid og befolkningen for øvrig, har Norge en høy grad av sysselsetting blant innvandrere sett i et globalt perspektiv. Vi problematiserer ikke selve programmet, men peker på at dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet er mangelfull. Introresultatenes opprinnelige hensikt som punktmåling er utvidet over tid til å definere hele kommunens integreringsarbeid.

Med dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet blir det utfordrende å måle om introduksjonsloven virker etter hensikten. Vi ser ingen korrelasjon mellom sentrale virkemidler som språkpraksis og arbeidspraksis og introresultater. Etter 13 år erfaring med programmet er det påfallende å konkludere med at programmet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler.

Vårt håp er at våre analyser vedrørende dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet vil kunne bidra til et formålstjenlig kunnskapsgrunnlag for morgendagens beslutninger. Vi har utformet noen policy anbefalinger med bakgrunn, i teori, metode, empiri og analysen av denne oppgaven:

- Dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet beholdes, men revidert med følgende faktorer:
  - Resultatmålingen etter endt program avvikles, første måling blir ett år etter.
  - Resultatmålingen suppleres med overgang til grunnskole som måloppnåelse for Spor 1 deltakere.
  - Resultatmålingens måleinstrument for overgang til arbeid utvides til å defineres som at en deltaker er registrert med et hovedarbeidsforhold i et minimum av tre påfølgende måneder, samtidig som arbeidstiden er på ti timer per uke eller mer.
  - Innføring av “underveismålinger” som eksempelvis omfatter antall i grunnskole, videregående opplæring, eller i fødselspermisjon under programmet.
- Formidling av forskning på resultatmåling av introduksjonsprogrammet suppleres med at:
  - Det etableres en revidert monitor for introduksjonsordningen som koordinerer og publiserer resultatene ett-, tre- og fem år etter endt program.
  - Det settes ned et utvalg som kan utrede hvordan trekk ved deltakerne, strukturelle forhold i kommunen, voksenpedagogisk innhold og kommunal organisering og eierskap kan vektles eller tas hensyn til i bearbeidelse av bosettingskapasitet, kommunal integreringsrangering og stat-kommune samarbeid.
- En partssammensatt referansegruppe bestående av statlige myndigheter, kommunale fagfolk og tidligere introdeltakere nedsettes og konsulteres under utforming, lovfesting, implementering og evaluering av fremtidig introduksjonsprogram.

“The university is a critical institution - or it is nothing.”

- Stuart Hall

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD.....</b>	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>4</b>
<b>INNHALDSFORTEGNELSE .....</b>	<b>7</b>
<b>FIGURLISTE.....</b>	<b>9</b>
<b>TABELLOVERSIKT .....</b>	<b>9</b>
<b>1 NORGE I EN USIKKER, UOVERSIKTLIG OG UFORUTSIGBAR VERDEN .....</b>	<b>10</b>
1.1 PRESENTASJON AV OPPGAVENS PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL .....	14
1.1.1 Utdyping og avgrensing av problemstilling .....	14
1.2 BEGREPSAPPARAT .....	15
1.3 OPPGAVENS OPPBYGGING.....	17
<b>2 TEORETISKE PERSPEKTIVER.....</b>	<b>19</b>
2.1 ANALYTISK RAMMEVERK .....	19
2.2 INTEGRERT MED MAKT - KONSEPTUALISERING .....	21
2.2.1 Definisjonsmakt .....	23
2.3 INSTRUMENTALISME OG MÅLSTYRING.....	25
2.3.1 New public management og målstyring .....	25
2.3.2 Å måle mennesker .....	26
2.3.3 Makt og velferdsambiositet.....	28
<b>3 METODISKE VALG OG AVGRENSENGER.....</b>	<b>31</b>
3.1 SITUERING I FELTET.....	31
3.1.1 Faglig utgangspunkt .....	32
3.1.2 Å forske i eget felt .....	33
3.1.3 Vitenskapsteoretisk ståsted.....	34
3.1.4 Metodisk utgangspunkt.....	35
3.2 SAMFUNNSVITENSKAPELIG DOKUMENTANALYSE .....	36
3.2.1 Utvalg.....	37
3.2.2 Tekster.....	37
3.2.3 Registerdata.....	40
3.2.4 Kildekritikk .....	42
<b>4 INTEGRERING I NORGE .....</b>	<b>45</b>
4.1 ARBEIDSLINJEN - YT ETTER EVNE, FÅ ETTER BEHOV .....	47
4.2 INTRODUKSJONSPROGRAMMET.....	49

4.2.1 Bakgrunn for introduksjonsprogrammet .....	50
4.2.2 Innføring- og organisering av ordningen.....	51
4.2.3 Introduksjonsprogrammets målgruppe .....	52
4.2.4 Innholdet i introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet .....	53
4.2.5 Introduksjonsprogrammets målsetting og måling av resultater .....	54
<b>5 PRESENTASJON AV INTRORESULTATENE.....</b>	<b>58</b>
5.1 INTRORESULTATER PÅ MAKRONIVÅ- NASJONALE RESULTATER .....	58
5.1.1 Introresultater over tid.....	58
5.1.2 Kjønnforskjeller.....	61
5.1.3 Landsbakgrunn og introresultater .....	62
5.1.4 Alder og introresultater.....	64
5.2 INTRORESULTATER PÅ MESONIVÅ- KOMMUNERESULTATER .....	65
5.2.1 Kjønnforskjeller.....	69
5.2.2 Kommunistørrelse .....	70
5.2.3 Antall deltakere i de ulike kommunene – hvor stor del av befolkningen utgjør deltakerne. 71	
<b>6 ANALYSE AV INTRORESULTATENE.....</b>	<b>74</b>
6.1 INTRORESULTATER PÅ MAKRONIVÅ.....	76
6.1.1 Datakvalitet og sammenligningsgrunnlag.....	76
6.1.2 Samfunnsøkonomiske hensyn.....	76
6.1.4 Grunnleggende med grunnskoleutdanning?.....	80
6.2 INTRORESULTATER PÅ MESONIVÅ.....	81
6.2.1 Manglende hensyn til strukturelle, sektorielle og organisatoriske faktorer.....	81
6.3 INTRORESULTATER PÅ MIKRONIVÅ.....	83
6.3.1 Manglende hensyn til individuelle kjennetegn og faktorer.....	84
<b>7 INTEGRERT MED MAKT - DISKUSJON.....</b>	<b>88</b>
7.1 OPPFYLLER INTRODUKSJONSPROGRAMMET SINE HENSIKTER OG MÅLSETTINGER? .....	89
7.2 HVA PÅVIRKER INTRORESULTATENE?.....	91
7.3 EN HENSIKTMESSIG OG TILSTREKKELIG MÅLING? .....	95
7.3.1 New Public Paranoia .....	96
7.3.2 Kategorisert med makt .....	97
7.3.3 Politisk gevinst vs. samfunnsøkonomi .....	100
<b>8 INTEGRERINGSFAST .....</b>	<b>101</b>
8.1 VEIEN VIDERE: IMPLIKASJONER FOR FORSKNING OG POLITIKK.....	103
8.1.1 Policy anbefalinger – Utblikk.....	103
<b>9 KILDEHENVISNINGER.....</b>	<b>106</b>



# Figurliste

Figur 1 Tidslinje asylankomster, innvilgelser, bosetting og deltakere i introduksjonsprogrammet. Absolutte tall og prognoser. 2012-2020 .....	12
Figur 2 Introresultater og nivåer de berører.....	20
Figur 3 Introresultater og nivåene de berører med fagdisipliner .....	20
Figur 4 Hovedtrekk ved dagens introduksjonsprogram.....	49
Figur 5 Introresultater målt direkte etter avsluttet program 2010-2016.....	59
Figur 6 Introresultater målt ett år etter avsluttet program 2011-2015.....	60
Figur 7 Introresultater menn og kvinner ett år etter avsluttet program i 2017 .....	61
Figur 8 Antall måneder deltakere i gjennomsnitt bruker fra bosatt til måloppnåelse, etter utdanningsnivå og kjønn.....	62
Figur 9 Antall måneder deltakere i gjennomsnitt bruker fra bosatt til måloppnåelse, etter landbakgrunn og kjønn.....	64
Figur 10 Introresultater i utvalgte kommuner ett-fem år etter avsluttet program.....	68
Figur 11 Måloppnåelse etter sporinndeling og kjønn .....	86
Figur 12 Hovedfaktorer som påvirker introresultatene, sortert på ulike nivåer.....	94

# Tabelloversikt

Tabell 1 Teorier og konsepter.....	21
Tabell 2 Matrise over hoveddatagrunnlag.....	39
Tabell 3 Introresultater målt ett år etter avsluttet program sett opp mot landsbakgrunn, per 2016.....	63
Tabell 4 Introresultater målt ett år etter endt program sett opp mot alder .....	65
Tabell 5 Introresultater målt ett år etter avsluttet program per. 2016 i utvalgte kommuner .....	66
Tabell 6 Introresultater målt ett år etter avsluttet program sett over tid i utvalgte kommuner .....	67
Tabell 7 Introresultater målt ett år etter avsluttet program i utvalgte kommuner sett opp mot kjønn .....	69
Tabell 8 Introresultater målt ett år etter avsluttet program i utvalgte kommuner, sett opp mot innbyggertall.....	70
Tabell 9 Antall introdeltakerne i utvalgte kommuner over tid.....	71
Tabell 10 Introresultater målt ett år etter avsluttet program, i utvalgte kommuner sett opp mot antall introdeltakere.....	72
Tabell 11 Prosentandel introdeltakerne utgjør av befolkningen i utvalgte kommuner...	72

# 1 Norge i en usikker, uoversiktlig og uforutsigbar verden

“What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of post-war history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government.” (Fukuyama, 1989, s. 2)

Statsviteren Francis Fukuyama skisserte en verden, etter Berlinmurens fall, der fremveksten av den vestlige liberale orden var et tegn på et slags endepunkt for menneskehetens sosiokulturelle evolusjon, noe som ville resultere i en periode med fred og stabilitet. Slik gikk det imidlertid ikke. Det geopolitiske verdensbildet har, siden 1990 og spesielt etter “krigen mot terror” i 2001, vært preget av ustabilitet, borgerkriger og rekordhøye migrasjonsstrømninger. 65,6 millioner mennesker er på flukt. “Krigen mot terror”, “den arabiske vår” og klimakrisen er noen av faktorene som har ført til den enorme migrasjonen (Flyktninghjelpen NRC, 2017). Over en million migranter og flyktninger krysset grensene til Europa i 2015. Dette satt asylinstitutter under press og skapte en splittelse i EU om hvordan “byrden” skulle fordeles. Siden 2015 har migrasjonsstrømmen mer eller mindre vedvart. Men Norge har mottatt færre asylsøkere de to siste årene på grunn av en “én mot én” returavtale mellom EU og Tyrkia, strengere grensekontroll i Schengen og på Vest-Balkan, økt kontroll med inngangen fra Storskog og signaleffekten av en restriktiv innvandringspolitikk. I 2017 søkte 3500 personer om asyl i Norge, og prognosene for 2017 og 2018 er fortsatt lave (Utlendingsdirektoratet, 2017).

Flyktningkrisen kom i kjølevannet av finanskrisen. Norge opplevde en nedgangskonjunktur, hovedsakelig på bakgrunn av nedgang i oljeprisen fra 2012 til 2016. Nedgangskonjunktur, høy arbeidsledighet og høy migrasjon har skapt en mer usikker, uoversiktlig og uforutsigbar hverdag. Utsiktene ser ikke bedre ut; fra slutten av 2020-tallet vil staten måtte kutte fem milliarder kroner i utgifter per år for å dekke de voksende utgiftene til pensjon og helsesektoren som kommer av at befolkningen blir eldre (Finansdepartementet, 2017). Politisk diskuteres det om dette underskuddet skal dekkes ved å kutte i velferdsordninger, øke skatter og avgifter, lavere migrasjon eller flere i varig arbeid (Finansdepartementet, 2017; Storeng, 2015). Med disse store linjene som bakgrunn, sees oppgavens tema;

integreringsarbeid og målinger av dette, som svært sentralt med tanke på velferdssamfunnets bærekraft i Norge.

Kombinert med høye ankomster i 2015 har det vært et høyt antall innvilgelser av asyl og bosetting i Norge. Mens normale bosettingstall fra 2006-2013 lå et sted mellom 4- til 6000, var bosettingen i 2015 11.700, i 2016 16.500 og i 2017 10.600. Den rekordhøye bosettingen har ført til at integrering og integreringspolitikk har blitt satt på dagsorden, både politisk og etter hvert også vitenskapelig. Innvandring til Norge har ført til en raskt økende befolkningsvekst- og en mer flerkulturell befolkning (Djuve, 2011, s. 15; NOU 2017:2, 2017; Tronstad & Hernes, 2016).

I 2016 ble det på initiativ fra regjeringen Solberg nedsatt et utvalg som skulle se på langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Resultatet omtales som "*Brochmannrapporten 2*" (NOU 2017:2, 2017). Rapporten belyser samfunnsøkonomiske konsekvenser av høy innvandring og av at en økende andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Rapporten peker blant annet på viktigheten av tillit i den norske modellen og at innvandrere blir "kvalifisert" til det norske arbeidsmarkedet (NOU 2017:2, 2017).

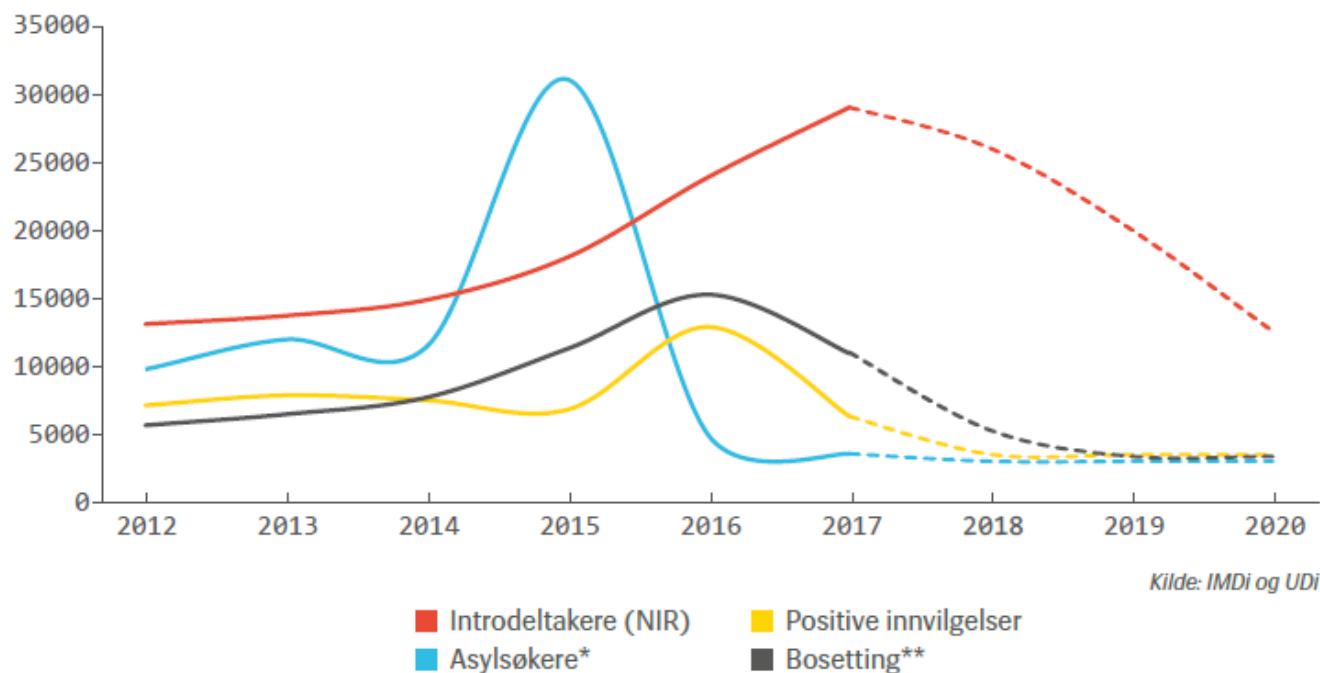
For dem som får opphold i Norge er myndighetens mål rask integrering. Dette defineres ofte som selvhjulpenhet gjennom kvalifisering og overgang til arbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b). I følge St.meld. 6 "*En helhetlig integreringspolitikk*" (Barne- og likestillingsdepartementet, 2013) skal alle ha mulighet til å delta og bidra i arbeids- og samfunnslivet. Norge skal være et land med små sosiale forskjeller. Personer med innvandrerbakgrunn skal ikke ha dårligere levekår, eller delta i mindre grad i samfunnsfellesskapet enn resten av befolkningen. Regjeringens viktigste integreringspolitiske mål er at alle som bor i Norge får brukt ressursene sine, og tar disse med inn i fellesskapet. Arbeidslinjen har lenge preget norsk politikk -og samfunn. Dette går kort sagt ut på at flest mulig av den voksne befolkningen skal være i arbeid. Arbeid sees på som nøkkelen til økonomisk selvstendighet, deltakelse i fellesskapet, selvrealisering og en velfungerende velferdsstat (Barne- og likestillingsdepartementet, 2013; Finansdepartementet, 2017; Fossestøl, 2007; NOU 2017:2, 2017; Øverbye & Stjernø, 2012).

Det norske arbeidsmarkedet er under press og preges av særdeles høye kompetansekrav. Norge er blant de landene i Europa med færrest lavkompetanse-arbeidsplasser, og dermed

også minst lønnsforskjeller (Liebig, 2009). En utfordring ved dagens kvalifiseringstilbud for nyankomne voksne innvandrere er at en relativt stor andel av dem, spesielt blant dem som kommer som flyktninger, har svært lite utdanning og mangler grunnleggende ferdigheter for å klar seg i det norske utdanningssystemet eller arbeidslivet (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015; NOU 2017:2, 2017).

En rekke tiltak er utarbeidet for å bidra til å kvalifisere innvandrere for det norske arbeidsmarkedet. Et av de mest sentrale og omfattende er introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger har siden 2004 vært Norges største og viktigste integreringstiltak (Hanche-Olsen, 2011, s. 2; NOU 2017:2, 2017; Tronstad & Hernes, 2016). Til tross for lavere antall asylsøkere og bosatte de siste årene, har antall deltakere i introduksjonsprogrammet økt. I 2016 var det 24 074 deltakere, dette økte med en fjerdedel i 2017 da det var 29 050 som deltok i programmet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018a, 2018i). Figuren under er hentet fra IMDi sin årsrapport fra 2017, og illustrerer antall asylsøkere, bosatte og introdeltakere fra 2012 til 2017, med prognoser for 2018,19 og 20;

FIGUR 1 TIDSLINJE ASYLANKOMSTER, INNVILGELSER, BOSETTING OG DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET. ABSOLUTTE TALL OG PROGNOSE. 2012-2020



Kilde: IMDi og UDI

\* inkluderer relokaliserte

\*\* inkluderer overføringsflyktninger

Figuren er hentet fra IMDi sin årsrapport fra 2017 (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018i).

Gjennom et obligatorisk introduksjonsprogram skal nyankomne flyktninger få hjelp til å lære seg norsk, få innføring i norske samfunnsforhold og kvalifisere seg til arbeidslivet eller videre utdanning (Hanche-Olsen, 2011, s. 2; NOU 2017:2, 2017; Tronstad & Hernes, 2016).

Introduksjonsprogrammet har som mål å tette gapet mellom kompetansekravene som stilles i det norske arbeidsmarked og den kompetansen nyankomne voksne innvandrere, og spesielt flyktninger har (Barne- og likestillingsdepartementet, 2013; Finansdepartementet, 2017; NOU 2017:2, 2017). Det politisk fastsatte målet for programmet er at minst 55 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal gå over til arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, og at 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning ett år etter endt program (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017a; Mølland, Guribye & Salomonsen, 2018, s. 1; NOU 2017:2, 2017). Introduksjonsprogrammets resultater blir målt både av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Statistisk Sentralbyrå (SSB). Aggregert på nasjonalt nivå anvendes resultatene i diskusjoner om hvorvidt den norske stat har suksess med integreringspolitikken. Resultatene brukes også til å vurdere hvilke kommuner som er “gode” og “dårlige” til å integrere innvandrere. Resultatene blir brukt som et av flere beslutningsgrunnlag for å kalkulere om en kommune får lov til å bosette innvandrere (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017b). Rangeringene av resultatoppnåelsen i kommuner former den offentlige integreringsdiskursen (Guribye, Ellingsen & Hidle, 2014).

I Fafo-rapporten *“Ti års erfaringer - en kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere”* kommer det frem at flere av dem som arbeider med introprogrammet uttrykker frustrasjon fordi det ikke rettes fokus mot problemer knyttet til hvordan introresultatene måles (Djuve & Kavli, 2015). I følge forskerne Eugene Guribye, Winfried Ellingsen og Knut Hidle (2014) fordrer introduksjonsprogrammets sentralitet at det sees nærmere på disse resultatmålene. Dette omfatter hvilke faktorer som inkluderes og utelates, hvordan resultatene benyttes som grunnlag for rangering av kommuner, i den offentlige debatten og anvendes som hovedpremiss for integreringspolitikken.

Med dette som bakgrunn har vi utformet en problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål. Disse presenteres i kommende underkapittel.

## 1.1 Presentasjon av oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål

Introduksjonsprogrammet er omfattende og et sentralt ledd i Norges integreringsarbeid. Hvor en flyktning bosettes, og dermed hvilke kommuner som tilbyr programmet er styrt av myndighetene. Asylanter som har fått flyktningstatus har både rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet (Introduksjonsloven, 2003, §2). Formålet med introduksjonsprogrammet er «å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.» (Introduksjonsloven, 2003, §1). Vi vil ta for oss introduksjonsprogrammet som premiss for dagens integreringspolitikk. Nærmere vil vi studere hensikten og funksjonen til introduksjonsprogrammet opp mot dagens målinger av programmets resultater. På bakgrunn av dette har vi utformet følgende overordnede problemstilling;

***Hvordan fungerer introduksjonsprogrammets målinger på nasjonalt-, kommunalt- og individnivå?***

Problemstillingen vil videre operasjonaliseres i følgende forskningsspørsmål:

***FS1: Hva er hensikten og funksjonen til introduksjonsprogrammet og ser programmet ut til å oppfylle dette?***

***FS2: Hvilke faktorer ser ut til å påvirke introduksjonsresultatene?***

***FS3: Er dagens måling av introduksjonsresultatene hensiktsmessig for å oppfylle formålet med introduksjonsloven?***

### 1.1.1 Utdyping og avgrensing av problemstilling

Ut fra introduksjonsprogrammets resultater rangerer staten kommunene, kommunene evaluerer sitt integreringsarbeid, og deltakere blir betegnet som suksessfulle eller ikke. Hvordan programmet måles er dermed av betydning for statens politikkutvikling, kommunens praksisevaluering, og deltakerens selvevaluering. Oppgaven vil ha hovedfokus på resultatmålingene og eventuelle utfordringer med disse, både på mikro- (individ-), meso-

(kommunalt-) og makro- (nasjonalt-) nivå. Oppgaven har en maktkritisk tilnærming til dagens praksis med måling av introresultater. Dette betyr at utgangspunktet for denne oppgaven er normativt, noe vi vil utdype nærmere i metodekapittelet. Introduksjonsprogrammet er Norges viktigste integreringspolitiske virkemiddel. Feltet har akkumulert en enorm mengde forskning på selve programmet, men de mer underliggende premissene for hvordan resultatene måles på har blitt lite problematisert. Vi anser det som en viktig samfunnsvitenskapelig oppgave å kritisk reflektere omkring slike omfattende, etablerte og obligatoriske ordninger. Dermed ønsker vi å utfordre introduksjonsprogrammets resultatmåling og spør; er gode tall, god integrering?

## 1.2 Begrepsapparat

For å forstå videre innhold i oppgaven og hvordan introduksjonsprogrammet fungerer, er det noen sentrale begreper som det bør redegjøres for. Introduksjonsloven, introduksjonsprogrammet, programmets- resultater og deltakere er svært sentrale begrep i oppgaven. For enkelthets skyld vil vi tidvis benytte oss av forkortelsene: **Introloven**, **introprogram**, **introdeltaker** og **introresultater**. Dette er forkortelser som i stor grad benyttes i den offentlige diskursen. Videre vil det redegjøres for innholdet i introduksjonsprogrammet, introresultatene og introloven.

### **Introduksjonsprogrammet, introduksjonsresultater og introduksjonsloven**

Introduksjonsprogrammet er et opplæringsprogram for flyktninger og familiegjennforente med flyktninger. I hovedsak består programmet av fagene norsk og samfunnskunnskap, samt arbeidspraksis eller andre tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Målet er at deltakerne lettere skal bli økonomisk selvstendige og kunne delta i arbeids- og samfunnsliv (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018f). Programmets resultater måles gjennom å se på antall deltakere som går over i arbeid og/eller “ordinær utdanning” (utdanning tilsvarende videregående nivå eller høyere) (Rambøll, 2011, s. 4). Introduksjonsloven beskriver introduksjonsprogrammets formål og hensikt. Den fastsetter også målgruppens rett og plikt til deltakelse i programmet (Introduksjonsloven, 2003, §1, §2).

Vi vil i tillegg redegjøre for en rekke andre ord og uttrykk som vi finner sentrale for oppgaven;

### **Asylsøker og asyl**

En asylsøker er en person som søker om asylstatus og beskyttelse som flyktning. Personen er kun asylsøker inntil søknaden deres er avgjort av Utlendingsdirektoratet (UDI) (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018f). Asyl er en status som gis til flyktninger som med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell gruppe. Asylstatus gis av staten ved UDI, enten etter behandling av en asylsøknad eller ved at en person hentes til Norge, for eksempel fra en flyktningleir. Asylstatusen innebærer blant annet beskyttelse mot å bli sendt tilbake til området der asylanten har grunn til å frykte forfølgelse. Asylstatus gir også visse rettigheter, som medlemskap i folketrygden (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018f).

### **Faktor**

I denne oppgaven benytter vi i hovedsak begrepet faktorer som en forenklende samlebetegnelse for elementer, variabler, indikatorer, aspekter og dimensjoner. De øvrige begrepene vil tidvis bli benyttet der det ansees som hensiktsmessig, men i hovedsak vil det være faktorer som brukes.

### **Flyktning**

En flyktning er en person som har fått asylstatus eller annen som har fått opphold etter FNs flyktningkonvensjon. I Norge gis begge disse gruppene flyktningstatus, med de rettighetene som følger med (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018f).

### **Innvandrere**

En innvandrere er en person som har opphold og bor i Norge, men er født i utlandet av utenlandskfødte foreldre (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018f).

### **Integrering**

Når vi benytter oss av begrepet integrering så henviser det i denne konteksten til integrering av innvandrere i majoritetssamfunnet. I følge Store Norske Leksikon blir ordet integrering i stor grad benyttet om innvandrere. «Samfunnsmessig integrasjon av



nye minoriteter er blitt et politisk mål. Det har gitt en økt debatt om *hva* integrasjon innebærer og *hvordan* det skal foregå» (Store norske leksikon, 2018).

## 1.3 Oppgavens oppbygging

Vi har til nå gjort rede for bakgrunnen for temavalg, samt illustrert temaets aktualitet i en større kontekst. Vi har presentert oppgavens problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål og gjort rede for noen sentrale begreper.

Videre presenterer kapittel 2 teoretiske perspektiver som vil bli benyttet som analytiske rammeverk. I kapitlet vil det presenteres teorier om makt, instrumentalisme og målstyring. Teoriene har sine røtter i sosialt arbeid, sosiologi og statsvitenskap.

I kapittel 3 gjøres det rede for metodiske valg og avgrensinger. Vi redegjør for vår situering, metode for datainnsamling og analyse, med tilhørende refleksjoner over utvalg og kildekritikk.

Kapittel 4 gjør rede for integreringsbegrepet og dagens integreringspolitikk, samt introduksjonsprogrammet. Kapitlet presenterer også arbeidslinjen som en sentrale drivkraft bak programmet. Dette kapitlet er ment som et bakteppe for å forstå hvordan dagens introduksjonsprogram og dets målinger er utviklet.

I kapittel 5 gjøres det rede for hovedvekten av studiens empiri. Det trekkes frem noen sentrale funn som går igjen i en betydelig del av kildene, vedrørende introduksjonsprogrammets resultater. Funnene fremstilles gjennom både tekst, tall og figurer hentet fra litteratur og registerdata.

I kapittel 6 diskuteres faktorer som er problematiske ved dagens målinger av introduksjonsprogrammet. Disse faktorene er valgt ut etter hva som vi har vurdert som sentralt gjennom analyser av funnene våre.

I Kapittel 7 diskuteres hovedfunn med utgangspunkt i problemstillingen, med tilhørende forskningsspørsmål, i lys av det analytiske rammeverket.

Kapittel 8 er oppgavens avslutning der vi konkluderer og oppsummerer, sier noe om veien videre og oppgavens mulige implikasjoner med et utblikk som inneholder forslag til policy endringer.

## 2 Teoretiske perspektiver

I dette kapitlet gjøres det rede for oppgavens analytiske rammeverk. Vi kommer selv fra to ulike fagdisipliner, henholdsvis statsvitenskap og sosialt arbeid, og vil derfor benytte oss av et tverrfaglig teorimangfold. Vi har tatt utgangspunkt i ulike maktteorier da vi anser makt som en drivende faktor bak det å forme, implementere og evaluere introduksjonsprogrammet. Vi vil også trekke inn etiske teorier i drøftingen knyttet til menneskesyn og instrumentalisme.

### 2.1 Analytisk rammeverk

Oppgavens problemstilling er kompleks. Det berører nasjonale, kommunale og individuelle paradigmer som krever en kompletterende analyse. Dette preger våre valg av analytisk rammeverk;

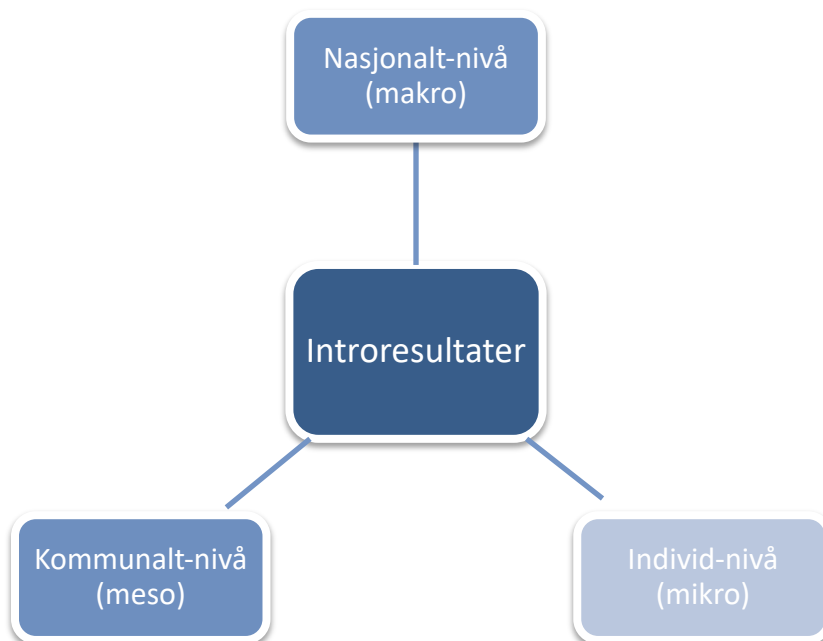
**Moment1 (M1):** Vi vurderer det som hensiktsmessig at det analytiske rammeverket følger problemstillingens nedslagsfelt som inndeler seg nivåbasert ut ifra berørte “parter”. *Parter* grupperes her som: nasjonale-, kommunale- og individuelle enheter.

**Moment2 (M2):** Problemstillingens kompleksitet fordrer en multidisiplinær tilnærming med rot i statsvitenskap, sosiologi og sosialt arbeid.

**Moment3 (M3):** For å presentere et helhetlig og integrert analytisk rammeverk må M1 og M2 integreres og formes til å et felles rammeverk. Teoriene som velges gjenspeile dette.

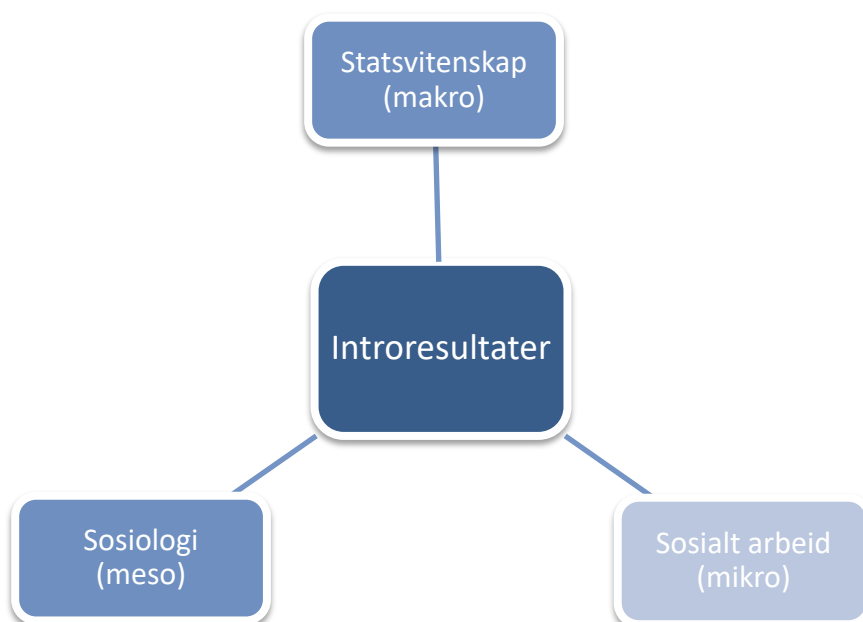
Vi har latt oss inspirere av sosiologiens måte å inndelegge analyser på i ulike nivåer; makro-, meso- og mikronivå (Schieffloe, 2011, s. 2). Makronivået omhandler stats- og nasjonsperspektivet, noe som i dette prosjektet omfatter synet på samfunnsøkonomiske gevinster av programmet, integreringspolitikk og målstyring. Meso-nivået er et mellomnivå som fokuserer på institusjoner. I denne oppgaven handler dette nivået om kommuner og deres introduksjonsarbeid. Mikronivået fokuserer på ansikt til ansikt samhandling, på individnivå. Her omfatter mikronivået introdeltakerne. Disse ulike nivåene blir på ulike måter berørt av introduksjonsprogrammet, dets målsettinger og målinger, slik følgende figur illustrerer;

FIGUR 2 INTRORESULTATER OG NIVÅER DE BERØRER



Teoretiske perspektiver som oppgaven benytter, har som mål om å belyse problemstillingen ut fra de kriteriene som er nevnt under “Analytisk rammeverk”. Vi anser det som hensiktsmessig å benytte oss av teorier fra de ulike samfunnsvitenskapelige disiplinene vi tilhører for å skape en mest mulig komplett analyse av temaet. Teorier fra de ulike disiplinene egner seg etter vår vurdering godt til å belyse ulike nivåer. Dette illustreres av følgende figur;

FIGUR 3 INTRORESULTATER OG NIVÅENE DE BERØRER MED FAGDISIPLINER



Teori hentet fra statsvitenskap benyttes i hovedsak til å belyse makronivået, sosiologi vil i hovedsak benyttes for å belyse mesonivå, mens sosialt arbeid i størst grad benyttes på mikronivå. Samtidig må det presiseres at det er sammenheng mellom de ulike nivåene og at denne inndelingen er tenkt som et pedagogisk hjelpemiddel for å gi oversiktlig fremstilling. Tabell under viser en hovedoversikt over teorier/ konsepter som vil bli benyttet;

TABELL 1 TEORIER OG KONSEPTER

Teori / konsept	Disiplin	Hovednivå	Relevans
Makt	Statsvitenskap	Makro	Strukturell makt
Makt	Statsvitenskap	Meso / Meso	Velferdsambiositet
Makt	Sosiologi	Makro / Meso	Kategorisering
Makt	Sosiologi	Makro / Mikro	Definisjonsmakt
Paternalisme	Sosialt arbeid	Mikro	Arbeidslinje, målsettinger og målstyring
Etikk	Sosiologi og sosialt arbeid	Mikro	Menneskesyn, etisk forsvarlig praksis

## 2.2 Integrert med makt - konseptualisering

Fra Max Webers beskrivelse av “nattvektstaten” der staten skulle begrense seg til politi, rettsvesen og forsvar, til den moderne liberale statsformen vi har i Norge, har staten kunnet ivareta ro og orden gjennom et maktmonopol (Gewaltmonopol des Staates). Makten skal utøves gjennom prinsipper som legitimerer maktbruken (das Monopol legitimen physischen Zwanges) (Weber, 2015). Webers klassiske definisjon av makt er relevant å trekke inn her. Han beskrev makt som «(...) et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand.» (Weber, 2000, s. 53). Webers definisjon av makt er relativt snever, og fokuset ligger på makt i mellommenneskelig relasjoner. Weber var samtidig opptatt av den strukturelle, stilltiende og legitime makten. Denne kan blant annet koples til det rasjonelle byråkratiet og kommer til uttrykk gjennom regelverk, lover og statlige institusjoner (Weber, 2000).

Maktbruk og autoritetsbestemmelse utøves gjennom tvangsmidler, materielle belønninger eller ved hjelp av overtalelse. Samtidig kan makt også manifesteres gjennom å ikke fatte beslutninger, og slik undertrykke andres interesser. Det motsatte av makt er avmakt. Det å ikke erverve- eller miste personlig autonomi, og ikke ha innflytelse på sin egen livssituasjon. Som subjekt opplever personen i en avmaktstilstand handlingslammelse. Andre tar valg for en og utøver makt som får konsekvenser for ens eget liv. Grupper av mennesker kan oppleve avmakt ved at de for eksempel ikke evner å organisere eller fremme gruppens interesser (G. Hernes, 1975). Avmakt kan også manifesteres gjennom en materiell- eller spirituell avhengighet, der løsrivelse fra denne avhengigheten oppleves som en umulighet. En liberal demokratisk rettstats oppgave er å «reducere avmakten på grunnlag av bevissthet om de forhold som fremkaller dem» (G. Hernes, 1975, s. 136).

Bourdieu utvidet maktbegrepet ved å beskrive symbolsk makt som en mer usynlig form for makt «.. som bare kan utøves med delaktighet av de som ikke vet de ligger under for den, eller endatil ikke vet de utøver den» (Bourdieu, 1996, s. 38). Dette medfører et ideologisk hegemoni tilsvarende det som Hegel beskrev som Herre og Knekt, der herrens makt var avhengig av at knekten aksepterte herrens verdenssyn (Østerud, 2014). Dermed fremstår kunnskap som et sentralt premiss for makt. Foucault argumenterte for at struktur og kunnskap oppstår i maktrelasjoner, kunnskap og makt «*le savoir-pouvoir*» er uadskillelig. Kunnskap forer til makt, og makt skaper *sin* kunnskap (Foucault, 1976). Baudrillard på sin side innvendte at et overdrevent søk etter altomfattende kunnskap fører nesten uunngåelig til en slags vrangforestilling (Baudrillard, 1981). Baudrillards maktkritikk snudde maktutøverens egeninteresse opp ned ved å stille spørsmål ved dets endepunkt. Hva vinner *egentlig* Herren som knebler Knekten? Herren vet han har konstruert en virkelighet, mens Knekten er uvitende om den konstruerte verden han lever i. Seierherren har makt til å omformulere historiens gang, men vil ikke også seierherren selv miste den erfarte virkelighet? Maktens trang til å homogenisere virkelighet skaper en simulert hyper-realitet der også makthaverens selv er fanget (Baudrillard, 1981). Den tyske sosiologen Herbert Marcuse (1966) og senere den brasilianske pedagogen Paulo Freire (1972) forsøkte å frigjøre det de så på som “undertrykkelsen av menneskers virkelighet” og maktasymmetri, gjennom å introdusere en dialogbasert maktkritisk pedagogikk. Freire mente at maktasymmetrien hemmet pedagogisk progresjon. Umyndiggjøring av deltaker frarøver dem motivasjon og læringsdriv. Selv deltakerens tilfredshet med et kvalifiseringsprogram tolket han som en “falsk bevissthet” som skapte konstruert tilfredshet. Han hevdet at brukervedvirkning var mer enn bare en normativ

metode, brukermedvirkning er helt essensielt for en bærekraftig og livslang læring, progresjon og atferdsendring (Freire, 1972).

«Attempting to liberate the oppressed without their reflective participation in the act of liberation is to treat them as objects which must be saved from a burning building; it is to lead them into the populist pitfall and transform them into masses which can be manipulated.» (Freire, 1972, s. 41).

Dette sitatet kan ses på som kjernen av Freire sin pedagogiske tilnærming.

Opplæringsprogrammer kan ifølge han bidra til å reproducere stagnerende informasjon dersom de ikke tar utgangspunkt i deltakerens etnografiske utgangspunkt -og potensielle endepunkt. Freire argumenterte for å erstatte didaktisk opplæring med dialogisk opplæring (Freire, 1972).

### *2.2.1 Definisjonsmakt*

I følge Den norske akademis ordbok er definisjonsmakt: «makt til å få gjennomslag i opinionen for sin versjon av virkeligheten eller for hvordan et begrep skal forstås, defineres». (Det norske akademi for språk og litteratur & Kunnskapsforlaget, 2018). Dette kan koples til både språklig makt- og kulturell kapital (Bourdieu, 1996).

Definisjonsmakt er noe flere samfunnsvitere har skrevet mye om (Bourdieu, 1996; Foucault & Gordon, 1980). Det går ut på å ha makt til å definere virkeligheten og andre mennesker, det være seg enkeltpersoner eller grupper. Dette kan eksempelvis gjelde innvandrere eller mennesker med psykiske utfordringer. Ord og begreper som benyttes om individer påvirker andres oppfatninger av dem og deres selvoppfatning. I slike situasjoner finnes det en skjevhet i maktforholdet mellom den eller de som defineres, og den eller de som definerer. Det ligger makt i å kunne definere hvem som ansees som “syk” og “frisk”, hvem som er “normal” eller ikke, hvem som er “innenfor” eller “utenfor” samfunnet for å nevne noen eksempler (Bourdieu, 1996; Foucault & Gordon, 1980; Järvinen, Elm Larsen & Mortensen, 2002; Skærbæk & Lillemoen, 2013). Dette kan sees opp mot filosofen Ian Hacking (1999) forståelse av hvordan mennesker kategoriseres. Han er opptatt av hvordan kategorier og “sannheter” formes og opprettholdes. Hacking fokuserer på viktigheten av rådende politikk, interesser og kulturelle verdier. Hvem som har makt til å produsere og definere kategorier av mennesker, har en stor innvirkning på både andres syn på menneskene det gjelder og deres

syn på seg selv. Det å bli definert som annerledes, innvandrer eller ikke-integrert, kan skape stigmatisering. Det kan påvirke hvordan individer ser på seg selv, i tillegg til hvordan samfunnet oppfatter dem.

Mediene har stor makt med tanke på hvem som får uttrykket sine meninger og være med på å forme diskursen omkring et tema (Allern, 2001). En studie på definisjonsmakt i norsk innvandringsdebatt trekker frem at det er “makteliten”, bestående av politikere, byråkrater og rettsvesen, som er mest fremtredende i mediene. Det er med andre ord deres ytringer som i stor grad former diskursen. Samtidig blir denne “eliten” utfordret av andre grupper, blant annet en betydelig gruppe mennesker som selv har minoritetsbakgrunn. Alt i alt er innvandringsdebatten bred og mangfoldig, og preget av uenigheter og engasjement (Figenschou & Beyer, 2014).

Forskningslitteratur tyder på at offisielle kilder, gjerne kilder knyttet til myndighetene, er de som er mest synlige i den offentlige diskursen (Allern, 2001; Grant, 1989; Manning, 2001). Etniske minoriteter er derimot svært underrepresenterte i mediebildet (Falkenberg & Nilsen, 2009; Midtbøen & Steen-Johnsen, 2016; Strand, Milde & Nilsen, 2011). Elitenes makt til å prege den offentlige diskursen, hvilke meninger og individer som slipper til og ikke, er et tydelig tegn på deres definisjonsmakt (Entman, 2004).

I følge forfatterne Olof Petersson og Ingrid Carlberg (1990) så handler ikke definisjonsmakt kun om hvem det er som slipper til i den offentlige diskursen og får autoritet, men også om hva som blir definert som utfordringer, trusler, løsninger også videre. Definisjonsmakt kan også koples til forskning. Det ligger en makt i å definere hvilke fakta og faktorer som skal vektlegges og ikke. I all forskning, også kvantitativ, vil undersøkelsesdesign og forsker avgjøre seleksjonen i en studie, hva som blir vektlagt og hva som sees opp mot hverandre. Dette vil igjen påvirke resultatene (Jacobsen, 2015; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016). Definisjonsmakt er gjeldende også i forbindelse med introresultatene og målingene av dem, gjennom etablering av premisser for “gode” og “dårlige” resultater. Dette gjelder både på individ- (mikro-), kommune- (meso-) og nasjonalt (makro-) nivå. Det å utarbeide slike målinger kan sees opp mot en større trend; instrumentalisme og målstyring, noe vi skal gå nærmere inn på i neste del av oppgaven.



## 2.3 Instrumentalisme og målstyring

### 2.3.1 *New public management og målstyring*

For å forstå bakgrunnen for introduksjonsprogrammet og målingen av introresultater, vil det her redegjøres for prinsipper for organisering av offentlig sektor som ofte beskrives under samlebetegnelsen New public management (NPM). NPM har preget offentlig sektor i en rekke vestlige land siden 1980-tallet, og nevnes ofte i den offentlige diskursen (Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 1). Men hva er egentlig NPM?

NPM er basert på organisasjons- og ledelsesmodeller fra privat sektor, som skal forsøkes å implementeres på offentlig sektor for å innhøste effektiviseringsgevinster (Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 1). NPM har blitt utbredt innenfor offentlig styring på global basis, men aller mest i vestlige avanserte liberale stater (Evetts, 2009). Det eksisterer ulike oppfatninger om hva NPM konkret går ut på (Evetts, 2009). Det er en samlebetegnelse for flere ulike reformelementer fremfor en helhetlig teori eller styringsrammeverk (Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 1). Noen av hovedtrekkene er at offentlig sektor og forvaltning bør effektiviseres og være mer målstyrt og resultatfokuseret. Dette skal, sammen med økt fokus på brukeren, sikre kvaliteten på offentlige tjenester (Christensen & Lægreid, 2002; Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 1). Det paradoksale er at NPM har to til dels motstridende målsettinger – mer kontroll og mer autonomi (Christensen & Lægreid, 2002). Dette blir mindre paradoksalt dersom man anser NPM som et politisk styringsverktøy, da NPMs fremvekst er nært knyttet til nyliberalismen. Som i det private næringsliv skal lederne (regjeringen) sette resultatmål, men brukerne er ansett som konsumenter som skal velge selv hvilke tjenester de ønsker. I Norge og Norden er det mål- og resultatstyring som er blitt selve flaggskipet for NPM. Hovedmålet er økt effektivitet (Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 2). I følge sosiologen Julia Evetts (2009) kan NPM sees på som et svar på kravene borgerne stiller til de offentlige tjenestene og til regjeringene i de vestlige velferdsstatene. De ønsker billigere og mer effektive løsninger, samtidig som de etterspør bedre tjenester og mer profesjonalitet i utøvelsen av disse tjenestene.

Noen argumenterer for at det ikke er alle aspekter ved NPM som egner seg like godt til offentlig sektor. Et av hovedargumentene som brukes mot NPM er at det er problematisk å benytte målstyring i offentlig sektor, da det ikke er mulig å formulere klare og kvantifiserbare

mål på en hensiktsmessig og rettferdig måte (Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 5). NPM er i utgangspunktet utviklet innenfor privat sektor, med dets logikk omkring forståelsen av begreper som “bunnlinje” og profittmaksimering. Offentlig sektor opererer med andre mer normative vurderinger enn ren kostnad-nytte analyser. Mye av arbeidet som gjøres i offentlig sektor er utfordrende å standardisere. Dette kan igjen skape utfordringer med tanke på å sette resultatmål og dernest utarbeide robuste måleinstrumenter (Evetts, 2009).

### 2.3.2 Å måle mennesker

Målingene av introduksjonsprogrammets resultater kan sies å være en måling av statens integreringsarbeid, av kommunene som integreringskommuner, men også som en måling av deltakerne og deres individuelle resultatoppnåelser. I dette underkapitlet vil “måling av mennesker” koples til etiske teorier.

Filosofen Hans Skjervheim (1992) skrev om “det instrumentelle mistaket”, at det å objektivere mennesker er et “mistak”. Skjervheim er opptatt av respekt for mennesker, og mente at dersom vi objektiviserer andre mangler vi dette. Skjervheim er opptatt av å ta enkeltmennesket på alvor og forsøke å forstå det snarere enn å kontrollere det. Som forsker kan en oppleve at *forklaringen* av menneskers atferd ut fra ulike teorier blir stående i sentrum, og at mennesket dermed instrumentaliseres. Det samme gjelder i profesjonsutøverens møte med brukeren (Skjervheim, 1992, 1996). Skjervheims betraktninger gjelder i utgangspunktet pedagoger i skolen, og dermed relevant med hensyn til introduksjonsprogrammet.

Aasland (2003) peker på at objektivisering av mennesker, instrumentalisme og målstyring er sterkt utbredt i dagens samfunn, både i forskning, utdanning og offentlig sektor. “Den andre” tas ikke på alvor, men sees på som et middel for å nå et mål. Professor Elling Ulvestad (2006) skriver om instrumentalisme og “det instrumentelle dilemmaet”. Instrumentalismen tilhører naturvitenskapen, med dens antakelser rundt at vitenskapelige hypoteser og teorier fører til korrekte forutsigelser. Ulvestad stiller seg kritisk til at dette kan overføres til humanistiske fag. Han hevder at det å skulle måle komplekse fenomener og mene at de kan beskrives og stadfestes entydig ved hjelp av gode måleinstrumenter, i stor grad fører til ureflektert, ideologipreget og dårlig metodologi. Ulvestad trekker paralleller til Skjervheim og hans advarsel mot å forstå mennesker og menneskelig atferd ut fra en instrumentalistisk, ensidig mål-middel-modell (Ulvestad, 2006).

Filosofen Martin Buber bruker betegnelsen “du” og “det” for å beskrive hvordan andre mennesker skal, og ikke skal, behandles. Buber hevder at det er viktig å ikke objektivere mennesker. Det å se på mennesker som “noe” som kan måles, analyseres eller lignende fører til en uheldig asymmetrisk maktbalanse. Samtidig mente Buber at det ikke alltid er mulig å forholde seg til den andre som et “du”. Noen ganger er det nærmest uunngåelig, og kanskje til og med hensiktsmessig, at den andre blir et “det”. Det er likevel viktig at dette ikke er den overordnede måten å møte andre mennesker på (Buber, 1967). En som lot seg inspirere av Bubers tanker var filosofen Emmanuel Levinas. Levinas var opptatt av ansvaret ovenfor mennesker vi møter og forholder oss til. Dette ansvaret står over lover, regler og institusjoner. Selv om dette også er med på å prege møter med mennesker, sette rammer for møtene og ansvar ovenfor dem. Han var også opptatt av å vokte seg for å mene at en vet hva som er til det beste for andre (Kemp, 1992; Lévinas, 1987, 1998).

En annen filosof som var opptatt av relasjoner som etikkens utgangspunkt, er filosofen Knud E. Løgstrup. Løgstrup mente at mellommenneskelige møter er etikkens grunnlag (Løgstrup, 2008; Løgstrup & Andersen, 1995). I møtet med “den andre” holder vi noe av den andres liv i våre hender. Dette betegnes som “den etiske fordring” (Løgstrup, 2008). Hvordan vi møter denne fordringen påvirker den andre, den andres muligheter og i ytterste konsekvens den andres liv. Løgstrup hevder at det ikke finnes noen nøytral tredjeposisjon, relasjoner er alltid ladet og preget av moral og etikk. Den etiske fordring er også bærer av makt. Den krever gjensidig tillit og gjør oss også avhengige av hverandre. Løgstrup anvender begrepet interdependens for å beskrive denne relasjonelle og gjensidige avhengigheten (Løgstrup, 2008). I følge Løgstrups tanker har vi alle en viss makt ovenfor hverandre, livene våre er sammenkoblet. Vi påvirker dem vi møter og har dermed en makt og slik sett også et ansvar. Å følge regler og prinsipper er ikke tilstrekkelig, når det kommer til denne etiske fordringen. Den er radikal og krever et moralsk tilsvare. Løgstrup mener fordringen kan føre til overgrep, dersom vi selv tror vi vet hva som er best for den andre og skyver dette over på ham eller henne (S. B. Eide, 2011; Løgstrup, 2008; Løgstrup & Andersen, 1995).

Introduksjonsprogrammet har på den ene siden et perspektiv om å ivareta den andres beste, og å bidra til integrering i det norske samfunnet. Samtidig måles mennesker i sårbare livssituasjoner og objektiviseres på denne måten på veien mot et mål om gode introresultater. Ved å anlegge et etisk perspektiv på materialet, ønsker vi å drøfte om

introduksjonsprogrammet innehar den etiske kvaliteten som er tilstrekkelig for å ivareta introduksjonsdeltakernes verdighet og livskvalitet.

### *2.3.3 Makt og velferdsambiositet*

Introduksjonsprogrammet er et politisk tiltak, utarbeidet av en stat og utøvd på en bestemt gruppe. Som i all politikk er det hensiktsmessig å se på maktforholdet i utarbeidelsen og utøvelsen av politikken. For å avklare hvilke interesser som er gjeldende og hvilke konsekvenser politiske vedtak har for ressursfordeling, styrkeforhold mellom myndigheter og de som blir rammet av politikken. Migrasjonsfeltet er et kompleks felt der kunnskapsgrunnlaget er enormt og differensiert og interessene og utfordringene varierer. Ofte blir resultatet en overforenkling for å kunne gjennomføre beslutningsprosesser. I tillegg må skiftende politiske allianser, ideologiske antagelser og symbolske holdepunkter tas i betraktning. Det utøves makt ved utforming, lovfesting, implementering og evaluering av introduksjonsprogrammet. Maktbruk og autoritetsbestemmelse fordrer legitimitet, rettmessighet og en enighet mellom den styrende og de styrte (Østerud, 2014).

Sosialantropologen Marianne Rugkåsa (2010) har i sitt doktorgradsarbeid *“Transformasjon og integrasjon. Kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten”* utført en komparativ drøfting av statens maktutøvelse gjennom ulike siviliserings- og normaliseringstiltak. Hun har bruker begrepet “velferdsambiositet” og definerer dette slik; «Velferdsambiositet refererer til hvor omfattende statlig ansvar for borgeres velferd er. Jeg har argumentert for at desto mer velferdsambisios og tjenesteintensiv en stat er, jo mer markerte blir grensene for hva som defineres som normalt.» (Rugkåsa, 2011, s. 254). Argumentet går på at høy velferdsambiositet ofte resulterer i sterkere statlig inngripen i enkeltmenneskers liv. Dette kaller Rugkåsa “likhetens dilemma” (Rugkåsa, 2012). Hun fremhever at jo mer «universelt og tjenesteintensivt et velferdssystem er, desto sterkere bidrar statlig politikk og tiltak til å forme enkeltmenneskers subjektivitet.» (Rugkåsa, 2011, s. 273).

Statens- og myndighetens politikkutforming og politikkutøvelse i form av tiltak, programmer og reguleringer får innvirkninger på enkeltborgeres autonomi. Obligatoriske programmer som introduksjonsprogrammet er statlig maktutøvelse som kan svekke den svake parten i samfunnskontrakten (Rugkåsa, 2010, 2012).

Rugkåsa (2011) hevder videre at det er en sammenheng mellom grad av velferdsambisitet og grad av normaliserende og siviliserende effekter velferdsstaten har på borgerne. Sivilisering og normalisering forstås her som kulturelle og sosiale prosesser som bidrar til å forme individer og befolkninger slik at statens idealer og politikk lettere kan realiseres. Hun beskriver sivilisering som en prosess som former borgerne etter statens idealer. Dette utformer seg i mer subtile normaliseringstiltak og velferdstiltak. Det bidrar til alt fra å skape en homogen, likestilt befolkning til mer umyndiggjørende varianter som eksempelvis tvangsassimilering av nasjonale minoriteter. Videre beskriver Rugkåsa sivilisering slik:

«Sivilisering kan ta form av en normaliseringsprosess som søker å skape homogenitet, som antas å være et premiss for en statlig og gjerne nasjonal enhet. Målet er ofte at alle borgere skal sosialiseres inn i, eller i det minste tilpasse seg, et samfunns grunnleggende idealer og verdier.» (Rugkåsa, 2011, s. 246).

Middelklassens levemåte og kultur har blitt et normativt verdigrunnlag i de nordiske velferdsstatene. De er blitt en mal på normalitet, noe alle borgere må tilpasse seg (Rugkåsa, 2010). Problemet oppstår når det normative grunnlaget konstrueres fra et progressiv modernistisk ideal, mens flere av målgruppen i eksempelvis introduksjonsprogrammet har bakgrunn fra regressive, patriarkalske ikke- fungerende stater. Gapet mellom det konstruerte idealet og målgruppens forutsetninger blir da enormt. Resultatet av å forsøke å tette dette gapet vil ligne mer på sivilisering enn integrering (Rugkåsa, 2012). Statlige tiltak er avhengig av at de utformes ut fra et etnografisk perspektiv. Det vil si at det tar sluttbrukerens behov og forutsetninger i betraktning helt fra tjenstedesign, til tjenesteutøvelse (Utredningsinstruksen, 2016).

Velferdsstatens eksistensgrunnlag er avhengig av en sterk stat, fellesløsninger, utjevningsmekanismer og ikke minst rettigheter og plikter som distribueres etter evne og behov. Velferdsstaten er på mange måter en integrert del av borgernes identitet. Oppslutningen om velferdsstaten konstituerer statens legitimitet (Rugkåsa, 2011, s. 248; Vike, Brinchmann, Haukelien, Kroken & Bakken, 2002). Den norske velferdsstaten er «tjenesteintensiv og nærmest grenseløst ambisiøs i måten den påtar seg ansvar for borgernes behov.» (Rugkåsa, 2011, s. 248). Det kan sees på som en utfordring når enhetsidealet blir utfordret av en svært mangfoldig befolkning. Standardisering av tjenester tar utgangspunkt i homogeniteten. Derfor blir den velferdsambisiøse staten mindre egnet til å utforme tjenester til en mangfoldig befolkning (Rugkåsa, 2012). Evalueringen av introduksjonsprogrammet

bekrefter en “Matteus-effekt”; det er de som er mest mulig lik majoritetsbefolkningen som får mest ut av programmet (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017; Matteusevangeliet 25:29 i Bibelen, 2011).

Ambisjonen til den norske velferdsstaten blir kombinert med en “godhetsretorikk” som legitimerer statlig inngripen og rettferdiggjør potensielt krenkende behandling av enkeltindivider (Rugkåsa, 2011). Det har lenge vært diskusjoner om hvorfor det er underforbruk av brukerperspektivet i introduksjonsprogrammet, til tross for at det er en av de få faktorene vi ser en direkte korrelasjon med i resultatoppnåelse (Djuve et al., 2017). Velferdsambiositet som konsept kan være med på å forklare dette. Den norske befolkningen har en stor grad av aksept for statlig inngripen, regulering og kontroll. Dette har med at det oppleves som hensiktsmessig. Tillitten er opparbeidet over tid. Borgere har selv vært vitne til en forbedring av deres velferd og velstand når de underlegger seg statlig inngripen (Rugkåsa, 2012). I følge Rugkåsa (2012) må introduksjonsprogrammet demonstrere, gjennom etterprøvbare resultater, at programmet er egnet til å forbli en rett og en plikt. At det med andre ord er hensiktsmessig å styre deltakerne i den retningen programmet gjør.

Det å styre mennesker i en retning fordi en aktør mener den vet hva som er best for den andre forbindes gjerne med “paternalisme”: «Paternalism is the interference of a state or an individual with another person, against their will, and defended or motivated by a claim that the person interfered with will be better off or protected from harm.» (The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2017). Paternalisme handler om å ta beslutninger på vegne av andre, ofte med et ønske om å lede dem i en bestemt retning. Dette gjelder ikke bare enkeltpersoner som styrer enkeltpersoner i en retning, men også stater som ønsker å føre borgerne i bestemte retninger på grunnlag av at de vet hva som er best for dem. Dette er ikke uvanlig innenfor helse- og sosialsektoren. Statlig ansatte, en gruppe eller enkeltpersoner, mener at de vet hva som er best for noen andre, kanskje enda bedre enn dem selv. Dette kan sammenlignes med et forhold mellom foreldre og barn. Der den ene parten behandler den andre som et barn som ikke helt selv vet hva som er best for den, men trenger veiledning og rettledning for å ta “gode” valg og leve “det gode liv” (Begon, 2016; The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2017). Arbeidslinjen kan ses på som en form for statlig paternalisme. Staten mener at det er best for individene selv å arbeide. Samtidig som det også handler om at alle må bidra for at velferdsstaten skal få nok inntekter til å fungere (Fossestøl, 2007, s. 5). Vi skal komme nærmere inn på arbeidslinjen i kapittel 4.1

# 3 Metodiske valg og avgrensinger

I dette kapitlet vil det gjøres rede for vår situering i feltet, både faglig og vitenskapsteoretisk. Samt metodologiske valg og begrensinger ved oppgaven.

## 3.1 Situering i feltet

Forskning foregår ikke i et vakuum. Ifølge statsviter og sosiolog Sigmund Grønmo (2004) og sosiolog Anne Ryen (2002) påvirkes forskningen i stor grad av forskeren. Både forskerens ståsted, forståelser og tilnærminger og den øvrige konteksten vil ha betydning for funn og resultater. I denne delen av kapitlet vil det bli redegjort for vårt faglige utgangspunkt og vitenskapsteoretiske ståsted. Her vil det også reflekteres over hvordan dette kan tenkes å ha påvirket undersøkelsens gang, funn og resultater. Vi har hentet inspirasjon fra kjønnsforskeren Donna Haraways teorier om hvordan kunnskapsproduksjon er situert og kroppslig lokalisert (1991, s. 188). En slik posisjonering står i motsetning til den tradisjonelle positivistiske forståelsen av forskerens “gudeblikk” og muligheten for å oppnå ren, objektiv kunnskap (Haraway 1991:191). Vi har også latt oss inspirere av statsviteren Dag Ingvar Jacobsens tanker om “intersubjektivitet”. Han hevder at kunnskap er grunnleggende subjektiv. Det finnes ikke objektive sannheter som gjelder for alle, men det finnes tilfeller der flere mennesker er enige om noe. Dette blir da en “intersubjektiv” sannhet- en sannhet som gjelder for flere subjekter samtidig (2015, s. 31-34).

Formålet med vitenskapelig forskning er å undersøke. Målet kan gjerne være å utfordre gjeldende forståelser (Rienecker, Stray Jørgensen, Skov & Landaas, 2013).

Samfunnsvitenskapenes tre hovedoppgaver er å være; analytisk, konstruktiv og kritisk. En undersøkelse tar gjerne i hovedsak utgangspunkt i en av disse. Den kritiske oppgaven går ut på å problematisere og foreta kritisk drøfting av etablerte ordninger og mønstre i samfunnet (Grønmo, 2004, s. 11-12). Det kan skilles mellom empiriske og normative studier. Normative studier sikter seg derimot i hovedsak inn på hvordan ting kan sies å “burde” være. Det tar utgangspunkt i verdier mer enn rene fakta (Grønmo, 2004, s. 14).

Vår hensikt med oppgaven har vært å utfordre rådende forståelser - og ordning rundt introduksjonsprogrammet og dets resultatmålinger. Med tanke på Grønmos inndeling av samfunnsvitenskapenes tre hovedoppgaver, er dette kritisk oppgave med et normativt utgangspunkt (Grønmo, 2004, s. 11-12). En svakhet ved en del kritiske oppgaver er at det påpekes feil og mangler, uten at det nødvendigvis kommer noen forslag til løsninger. Dette er også en relativt vanlig kritikk mot sosialkonstruktivisme (Bratberg, 2017, s. 23). Vi har tilstrebet å imøtekomme denne kritikken ved å avslutningsvis komme med noen konkrete forslag til løsninger eller endringer. Samtidig er hovedfokuset i oppgaven å rette et kritisk blikk mot nåværende praksiser rundt inntreffer.

### *3.1.1 Faglig utgangspunkt*

Tverrfaglighet har fått økende oppmerksomhet i nyere tid og det er mye fokus på fordelene - og viktigheten av det å samarbeide på tvers av faglige disipliner innenfor akademia (Nyseth, 2007, s. 22-23). Tverrfaglighet kan være en analytisk styrke ifølge Grønmo (2004, s. 52). Det kan føre til nyskapende og nyansert forskning som kombinerer ulike kunnskaper og perspektiver og slik sett bidra til å gi mer fullstendige representasjoner av komplekse samfunnsforhold enn det ulike bidrag fra enkeltfag gir. Det argumenteres også for at grensene mellom de ulike samfunnsvitenskapelige disiplinene er relativt uklare, og at disiplinene i stor grad har mer til felles enn det som skiller dem. Samtidig kan det også hevdes at samfunnsvitenskapene utvikler seg til å stadig bli mer differensierte og spesialiserte (Grønmo, 2004, s. 52; Ryen, 2002, s. 61; Silverman, 2016, s. 4). Samarbeid på tvers av fag og profesjoner kan sees på som et svar på den økende profesjonaliseringen og fragmenteringen som kan sies å ha funnet sted i det moderne samfunnet (Willumsen & Ødegård, 2016). Tverrfaglig og tverrprofesjonelt samarbeid kan by på ulike utfordringer. Det kan være utfordrende å integrere ulike fag og perspektiver, sikre likevekt mellom fagene -og nivået på det enkelte fagets kvalitet (Grønmo, 2004, s. 53; Nyseth, 2007, s. 23-24).

Dette er en tverrfaglig oppgave hvor vi integrer bidrag fra de samfunnsvitenskapelige disiplinene vi har bakgrunn i – statsvitenskap og sosiologi- og sosialt arbeid. Det at vi tilhører ulike samfunnsvitenskapelige disipliner har vi opplevd som en styrke med henblikk på teoretiske innfallsvinkel og faglige perspektiver til dette prosjektet. Vi opplever at dette har bidratt til refleksjon og nytenking med henblikk på fremgangsmåter og analysering av data. Samtidig har vi også møtt på noen utfordringer med tanke på ulike synspunkt og



prioriteringer. Det har også vært en utfordring å begrense omfang av både data og teoretiske vinklinger.

Våre ulike faglige ståsted har ført til at vi har endt opp med et “teorimangfold” (Grønmo, 2004, s. 53). Videre er foretatt det Grønmo kaller et strategisk teoriutvalg (2004, s. 54). Vi har med andre ord valgt ut teoretiske perspektivene fra de ulike disiplinene etter hva vi anser som mest fruktbare med tanke på å analysere vårt materiale på en nyansert og hensiktsmessig måte. Samtidig som teorimangfold kan sees på som en styrke, kan det også være utfordrende å klare å anvende flere teorier på en hensiktsmessig måte. Det å balansere bruken av de ulike teoriene og få dem til å henge sammen eller komplimentere hverandre kan være vanskelig. Likevel kan det være svært hensiktsmessig med teorimangfold dersom samfunnsforholdene som skal studeres er komplekse. Jo mer komplekse samfunnsforholdene er, jo mer hensiktsmessig kan det være med et mangfold av teorier. Disse kan gjerne stamme fra ulike samfunnsvitenskapelige disipliner (Grønmo, 2004, s. 53-55). Vi har tilstrebet å balansere mangfoldet av teorier fra ulike disipliner på en hensiktsmessig måte og med tanke på type materiale vi har analysert. Vi opplever at temaets kompleksitet gjør at det har vært svært fordelaktig med et tverrfaglig teorimangfold.

### *3.1.2 Å forske i eget felt*

Begge kandidatene har på ulike måter arbeidet og forsket på integreringsfeltet. «Å gjøre feltarbeid i egen kulturkrets innebærer at en studerer en del av sin egen virkelighet» (Wadel, 1991, s. 18). Dette kan både fordeler og ulemper. Fordelen er at forskeren kjenner og er oppdatert på feltet, forstår ulike mekanismer og har gjerne god tilgang til relevant informasjon. Ulempen er at i den virkeligheten vi er situert i kan man fort bli normativ og eget ståsted kan farge forskningen i for stor grad. Det kan være problematisk å klare å distansere seg og se perspektiver som en utenforstående ville fremhevet (Jacobsen, 2015, s. 56-57; Nielsen & Repstad, 2004). Samtidig er all forskning preget av forskerens situering i feltet. Den “rene” forskerrolle er en fiksjon (Nielsen & Repstad, 2004). Vi har hele tiden tilstrebet å være bevisst på at oppgavens vinkling kan bli *for* subjektiv eller normativ, og at man rent faglig kan være blind for en del sider ved integreringsarbeid når man forsker i eget felt. Samtidig har våre ulike faglige utgangspunkt vært en styrke her, og vi har forsøkt å bevisstgjøre hverandre på våre ulike normative ståsteder og “blinde flekker” (Jacobsen, 2015). Normative oppgaver er for øvrig også en valid form for akademiske oppgaver, slik vi

tidligere har vært inne på. Det som er sentralt er ikke å unngå normativitet, men å være den bevisst (Grønmo, 2004).

### *3.1.3 Vitenskapsteoretisk ståsted*

Samfunnsvitenskapelig forskning kan sies å ha gjennomgått en dreining mot en mer fortolkende tilnærmingstype, gjennom økt fokus på det unike og kontekstuelle i undersøkelser (Berge & Luckmann, 1984; Wendt, 1999). Utviklingen som har ført til mer fortolkende vitenskap kalles gjerne for “Den språklige vendingen” (Bratberg, 2017, s. 17-19). En forløper til denne utviklingen kan vi se i filosofen Hans Skjervheims (1996) tanker om samfunnsvitenskapene fra senere del av 1950-tallet. Han understreket at samfunnsvitenskapene undersøkte subjekter som både påvirker- og blir påvirket av sine omgivelser. Dette gjelder også forskeren selv. En slik oppfatning kan sees på som en motpart til mer positivistisk orientering. En retning Arne Næss, med andre, ønsket å drive samfunnsvitenskapene i (Bratberg, 2017, s. 18).

Den språklige vendingen dreide seg ikke bare om innpass for den klassiske fortolkende tradisjonen, den bærer også med seg sentrale elementer fra sosialkonstruktivismen (Bratberg, 2017, s. 18-19). Konstruktivismen og sosialkonstruktivismen tilhører en fortolkende vitenskapstradisjon. “Virkeligheten” sees på som sosialt konstruert og den sosial verden forstås som grunnleggende subjektiv. I følge et konstruktivistisk syn på forskning blir resultater i stor grad konstruert gjennom forskningsprosessen. De blir formet av forskeren selv og konteksten undersøkelsen foregår i. Dette innebærer elementer som hvem som forskes på, rådende overbevisninger og diskurser, og forskerens situering og forforståelse. Valg som hvilken type metode som benyttes for å samle inn data og hvilke data som blir vektlagt vil også forme resultatene. Forskeren skal tilstrebe å forsøke å forstå, objektive observasjoner er umulig (Berge & Luckmann, 1984; Bratberg, 2017, s. 19; Haraway, 1991; Jacobsen, 2015, s. 27-28; Tjora, 2017; Wendt, 1999). “Forskningseffekt” kan med andre ord ikke unngås (Repstad, 2007; Tjora, 2017).

Vårt vitenskapsteoretiske utgangspunkt for å gjøre denne studien kan betegnes som moderat konstruktivistisk og videre - sosialkonstruktivistisk. Dette gjør at studien kan plasseres i en mer fortolkende retning. Hadde vi inntatt en mer radikal konstruktiv posisjon ville vi i større grad sett på alle forståelser og fortolkninger av verden som like gode og gyldige, og ment at

all kunnskap er subjektiv. Vi inntar en mellomposisjon og anser kunnskap som kroppslig situert og intersubjektiv.

Når vi i denne oppgaven ser på introprogrammet som målingsinstrument for integrering, og dermed også dem som “integreres”, er det viktig å gjøre rede for vår forståelse av slike målinger og kategoriseringer av mennesker. Vi bygger blant annet på Hackings (1999) forståelse av hvordan kategoriseringer av mennesker blir til og opprettholdt, og hvordan disse påvirker dem som blir kategorisert. Hacking, med andre, fokuserer på viktigheten av rådende politikk, interesser, kulturelle verdier når det kommer til kategorisering og hva som blir fremstilt som sannheter. Hvem som har makt til å produsere kategorier og “sannheter” påvirker hvordan man ser på andre, seg selv og på samfunnet (Hacking, 1999; Haraway, 1991; Lykke, 2008; Widerberg, 2003, 2004). Med dette som bakgrunn for vår forståelse av kategoriseringer og hva som blir fremstilt som sannheter er vi kritiske til det vi ser på som forenklete dikotomiseringer og kategoriseringer. Dette er med på å prege denne oppgavens funn og fremstillinger, og betyr at vi vil se på introduksjonsprogrammet som et sosialt konstruert fenomen. Vårt syn på dette, og på akkumulering av kunnskap for øvrig, har påvirket våre metodologiske valg. Vi skal i neste del av oppgaven gå nærmere inn på disse valgene og reflektere over oppgavens muligheter og begrensninger.

### *3.1.4 Metodisk utgangspunkt*

Det er vanlig å skille mellom to hovedmetoder for datainnsamling; kvalitativ og kvantitativ. Ved en kvantitativ metode eller tilnærming har man som utgangspunkt at virkeligheten kan kvantifiseres. Denne type forskning er gjerne mer ekstensiv når det kommer til antall enheter. Ved kvalitativ metode eller tilnærming har man derimot som utgangspunkt at virkeligheten er for kompleks til å reduseres til tall, derfor må man samle inn informasjon i form av ord som åpner for mer nyanser og slik sett kanskje mer dyptgående eller intensiv forskning (Jacobsen, 2015, s. 24; Østbye, Helland, Knapskog & Larsen, 2013). Det har tidvis eksistert en god del spenning mellom representanter fra disse to metodene. I nyere tid er det en del som ønsker å forene dem, og hevder at det finnes minst like store forskjeller internt innenfor metodene som mellom dem (Fossåskaret, 1997, s. 11-12; Jacobsen, 2015; Ryen, 2002, s. 35; Østbye et al., 2013). I følge kultursosiolog Eirik Fossåskaret (1997, s. 11-12) er ikke de to tilnærmingene konkurrerende. De bidrar med ulike kunnskapsaspekter. Metodene trenger ikke utelukke hverandre, de kan kombineres, og de er komplementerende.

Vi har på den ene side benyttet oss av kvalitative data i form av et utvalg av tekster. Samtidig er flere av disse tekstene basert på kvantitative undersøkelser, og vi anvender i tillegg kvantitative registerdata til å foreta analyser. Vi har tilstrebet å få oversikt over alle sentrale dokumenter, både kvantitative og kvalitative, som kan bidra til å kaste lys over problemstillingen på en nyansert måte. For å analysere denne materialet har vi foretatt en samfunnsvitenskapelig dokumentanalyse. Det vil videre redegjøres for dette metodevalget og hvordan vi har benyttet dette i vår undersøkelse.

## 3.2 Samfunnsvitenskapelig dokumentanalyse

I en dokumentanalyse er det dokumenter som er datamaterialet. Forskerne studerer tekster som omhandler problemstillingen, setter dem sammen og analyserer (Bratberg, 2017, s. 11; Grønmo, 2004, s. 187; Østbye et al., 2013, s. 64). En slik studie kan i mange tilfeller være et godt alternativ til egne empiriske undersøkelser (Bratberg, 2017; Jacobsen, 2015; Johannessen et al., 2016). Spesielt i tilfeller der man eksempelvis ønsker å få tak i andres fortolkninger og fremstillinger av fenomener eller temaer (Jacobsen, 2015, s. 170). Tekster kan gi informasjon om faktiske forhold, ideer, intensjoner og diskurser (Bratberg, 2017, s. 11-12). Dokumentene kan være selve objektet for forskningen, eller kilder til forskning (Johannessen et al., 2016, s. 100). I en samfunnsvitenskapelig kontekst må dokumentanalysen sees opp mot et bredere bakteppe av politikk eller sosiale forhold (Bratberg, 2017, s. 13). I denne analysen er dokumentene benyttet som kilder til å belyse temaet. Vi har tilstrebet å sette vårt tema og vår analyse inn i en bredere samfunnsvitenskapelig kontekst gjennom å blant annet ta for oss bakgrunnen for introduksjonsprogrammets introresultatmålinger. Dette er gjort med henblikk på å kontekstualisere oppgaven og innebærer innvandringspolitikk, integreringsdiskurs og arbeidslinjen.

Ved dokumentanalyser baserer forskere seg på sekundærdata. Sekundærdata som benyttes i dokumentstudier kan omfatte alle mulige nedskrevne tekster og statistikk i form av registerdata, med andre ord både kvalitativ og kvantitativ data (Jacobsen, 2015, s. 140-141). «Kvalitative sekundærdata vil kunne samles under betegnelsen tekster som vi forsøker å fortolke» (Jacobsen, 2015, s. 140). Registerdata er en betegnelse på kvantitative

sekundærkilder, noe vi har veldig god tilgang til i Norge gjennom ulike registre (Jacobsen, 2015, s. 140). I vår undersøkelse har vi, som nevnt, benyttet oss av både kvalitativ- og kvantitativ sekundærdata. Dette datamaterialet har vi videre ønsket å fortolke og få en dypere forståelse av gjennom å se materiale i sammenheng med hverandre.

Mange anser det som en styrke at undersøkelser i størst mulig grad baserer seg på primærdata. I tillegg til spørsmålet om troverdighet eller pålitelighet til data, kan dataens gyldighet eller overførbarhet med tanke på våre undersøkelser være en utfordring ved bruk av sekundærdata (Grenness, 2001, s. 154-157; Jacobsen, 2015, s. 171-172). Samtidig kan det være situasjoner der sekundærdata er hensiktsmessig til å belyse en problemstilling (Grønmo, 2004; Jacobsen, 2015; Johannessen et al., 2016). Det er først og fremst problemstillingen som skal styre valg av metode, ikke motsatt (Østbye et al., 2013). Det å analysere dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet har styrt oss mot dokumentanalyse som metode.

Det å analysere tekst kan bidra til innsikt i ulike temaer og idégrunnlag, men det kan også gi oss et begrenset bilde av det vi skal beskrive. (Bratberg, 2017, s. 13). En annen utfordring med samfunnsvitenskapelig dokumentanalyse kan være at det kan være vanskelig å vurdere gyldigheten av tolkningene som fremkommer. Samfunnsvitenskapelig metodelære mangler i stor grad klare retningslinjer for hvordan forskeren skal foreta slike typer tolkningsarbeid (Bratberg, 2017, s. 15-16). Vi har tilstrebet å være mest mulig bevisste på disse utfordringene og jobbet for å imøtekomme dem. Vi har blant annet sendt deler av oppgaven til en rekke forfattere som har produsert de mest sentrale dokumentene, og sjekket ut våre tolkninger og analyser med dem. En svakhet med oppgaven kan være at det brede datagrunnlaget kan gjøre at analysen vår kan være noe vanskelig å etterprøve.

### *3.2.1 Utvalg*

I denne delen redegjøres det for utvelgelsesprosess av data til dokumentstudie. Det benyttes en utvidet forståelse av tekstbegrepet (Grønmo, 2004, s. 64), og skilles mellom *tekster*- som her omfatter rapporter, artikler og lignende- og *registerdata*.

### *3.2.2 Tekster*

Vi startet vår forskningsprosess med en omfattende gjennomgang av tekster som omhandlet temaet introduksjonsprogrammet og introresultater. Vi foretok systematiske litteratursøk på

temaet, og benyttet oss i hovedsak av søkemonitorene Oria, Google Scholar og ISI Web og Science. Vi valgte å inkludere noe tekst som tok for seg introduksjonsprogrammet generelt som bakteppe for oppgaven. Deretter snevret vi inn søket til tekster som omhandler introresultatene. Vi ville utforske hva som var utarbeidet om introresultatene i forskningsrapporter, stortingsmeldinger, rundskriv og NOU-er. Vi ville finne ut mer om introresultatenes bruk og hvordan de ble fremstilt i politisk- og offentlig diskurs.

### 3.2.2.1 Oppgavens hoveddatagrunnlag av tekster

For å analysere dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet så er vi avhengig av først etablere status-quo, aggregere eksisterende kunnskap og sammenstille relevante faktorer som er uteblitt fra denne målingen. Vår hensikt er ikke å ta for oss og gjøre rede for hva hver enkelt tekst utreder, men sammenstille funnene fra dokumentene på temaet og analysere disse samlet. Vi har et stort empirisk datagrunnlag som vi anser som lite hensiktsmessig å gjengi detaljert. Vi vurderer det også som uhensiktsmessig å trekke fram noen av tekstene og gjøre detaljert rede for disse, da dette vil gi en fragmentert fremstilling av vårt datamateriale. I tillegg ville en slik fremstilling virke styrende på både forskerne og leseren. Formålet med denne dokumentanalysen er nettopp å se ulike dokumenter opp mot hverandre og se på hva som går igjen og hvilke forskjeller som eventuelt kommer frem. Vi har siktet oss inn på å belyse diskursen omkring introduksjonsprogrammets målinger og resultater. Vi vil derfor presentere datagrunnlaget i en matrise for å skape bedre oversikt for leseren;

TABELL 2 MATRISE OVER HOVEDDATAGRUNNLAG

Navn	Type	Forfatter	År - Forlag / Instans	Beskrivelse	Relevans
<b>Introduksjonsloven</b>	Lovtekst	Ahmad Ghanizadeh	2003 Kunnskaps-departementet	Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere	Selve loven som skisserer formål og regulerer programmet
<b>Introduksjonsordningen i kommunene</b>	Rapport / Vektet resultat	Magnar Lillegård, Ane Seierstad	2013 SSB	En sammenligning av kommunenes resultater	En studie som vektet resultatene med å kontrollere for strukturelle forhold i kommuner og trekk ved deltakere.
<b>Evalueringsprogrammene i storbyene</b>	Rapport / Evaluering	Linn Synnøve Skutlaberg, Kari Anne Drangslund, Asle Høgestøl	2014 Ideas2Evidence	Evalueringsprogrammene i storbyene	En evaluering av introduksjonsprogrammene i Kristiansand, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bydel Grünerløkka i Oslo.
<b>Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark</b>	Rapport	Kristian Tronstad, Vilde Hernes	2014 NIBR	Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark	Setter det norske programmet i en større skandinavisk sammenheng.
<b>Ti års erfaringer</b>	Rapport / Kunnskapsstatus	Anne Britt Djuve, Hanne C. Kavli	2015 Fafo	En kunnskapsstatus om introduksjonsprogrammet	Oppsummerer og kategoriserer funn rundt programmet fra 2004-2014
<b>Introduksjonsordningen - en resultatstudie</b>	Rapport	Svein Blom, Anette Walstad Enes	2015 SSB	Rapporten presenterer resultater fra en analyse av et stort antall flyktninger som har deltatt i den obligatoriske introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.	En analyse om hvilke forhold ved deltakere eller kommunene henger sammen med resultater.
<b>Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?</b>	Rapport / Evaluering	Hanne Cecilie Kavli, Erika Braanen Sterri	2015 Fafo	Virker introduksjonsloven etter hensikten? En evaluering av introduksjonsordningen	Evalueringen vi ser at sentrale virkemidler kan ikke dokumenteres noen effekt av. Konklusjonen blir at programmet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler.
<b>Immigrant Labor Market Integration Across Admission Classes</b>	Artikkel	Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum, Knut Roed	2017 Frischsenteret	An examination of patterns of labor market integration across immigrant groups.	Svekker botid som en positiv faktor ifm arbeidsdeltakelse av innvandrere.
<b>Integrasjon og tillit</b>	NOU	Grete Brochmann	2017 NOU	Langsiktige konsekvenser av høy innvandring	Skisserer det integreringspolitiske målsettingen og utarbeider en analyse av konsekvenser av høy migrasjon for velferdsstaten.
<b>Hastverk er lastverk?</b>	Rapport	Eirin Mølland, Eugene Guribye, Joseph Salomonsen	2018 Agderforskning	En revurdering av målinger av resultater for introduksjonsprogrammet	Peker på sentrale mangler ved dagens måling av programmet.

### 3.2.3 Registerdata

Registerdataen vi har tatt for oss er offentlig tilgjengelig data fra SSB og IMDi's hjemmeside. Vi skal videre komme nærmere inn på hvordan registerdataen genereres og hva den inneholder.

#### **Registrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) Statistisk sentralbyrås monitor**

NIR er et nasjonalt personregister som ble lansert i 2005. Formålet med registeret er å dokumentere deltakelsen i ordningene som er omfattet av introduksjonsloven. Det er kommunens ansvar å fatte vedtak etter introduksjonsloven og registrere enkeltpersoners deltakelse i ordningene. Dette i henhold til egen forskrift om Nasjonalt Introduksjonsregister tilknyttet introduksjonsloven (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018b Brukerhåndbok for Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)).

Kommunene skal registrere opplysninger om introduksjonsdeltakernes start og avslutning i introduksjonsprogrammet i NIR. Kommunen, ofte ved voksenopplæring eller NAV, skal registrere ulike kategorier som vedtak, tiltak, timer og fravær. Det er IMDi som har ansvar for å forvalte registeret. IMDi kan gjennom NIR følge deltakelsen og utviklingen i de ulike ordningene. Registerdataen brukes som et redskap til å evaluere introduksjonsprogrammet. Direktoratet bruker dataene i NIR til å følge deltakelse og utvikling i introduksjonsprogrammet i de ulike kommunene, og rapporterer om dette hvert år. Det er opplysningene fra NIR som er datagrunnlaget for de statistikkene IMDi publiserer. NIR-registreringer er også dokumentasjon på gjennomført opplæring som skal ligge til grunn for vurdering av permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018e; Rambøll, 2011). Det ble lansert en ny versjon av NIR i mars 2015 som skulle være mer robust med sikre dataflyten med å begrense avhengigheten av "Datasytem for utlendings- og flyktningsaker" (DUF) til fordel for "Utlendingsdatabasen" (UDB) som er det sentrale registeret i utlendingsforvaltningen hvor alle opplysninger i utlendingssakene blir registrert og lagret (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018i).

En forutsetning for å vurdere om introduksjonsprogrammet stimulerer til raskere overgang til arbeid og utdanning, er at det er størst mulig enighet om definisjoner og kategorier som kommunene benytter ved rapporteringen. Kodeverket i NIR er derfor utarbeidet av IMDi i



samarbeid med øvrige sentrale aktører innenfor kommunal- og statlig rapportering; herunder SSB, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAVdir), NAV Drift og utvikling (NDU), samt Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2008; Rambøll, 2011).

I tillegg til IMDis rapporter, har SSB en monitor der de ser på antall tidligere deltakere som er i arbeid eller utdanning etter ett år. Fra rapporteringsåret 2017 skal SSB benytte NIR som datagrunnlag for deltakere i introduksjonsprogrammet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017c, 2018e). SSB har laget statistikk over deltakere i introduksjonsprogrammet siden 2005. Siden 2006 er det utarbeidet en årlig monitor for introduksjonsprogrammet hvor ulike avgangskohorter og deres overgang til arbeid og utdanning analyseres. Disse analysene er brutt ned på kommunenivå og gir en oversikt over sammensetningen av deltakere i introduksjonsprogram og hvilken grad de kommer i jobb eller utdanning året etter de har avsluttet introduksjonsprogram (Enes, 2017; Tronstad, 2015, s. 10).

Vi har foretatt et strategisk utvalg, eller et ikke-sannsynlighetsutvalg (Grenness, 2001, s. 164-165; Jacobsen, 2015, s. 302). Hensikten har ikke vært å kunne generalisere funn, vi har derfor ikke siktet oss inn på et representativt utvalg. Utvalget er basert på hensiktsmessighet. Det er foretatt på bakgrunn av hvilke informasjonen vi er ute etter (Johannessen et al., 2016, s. 117). Vi har valgt ut ni kommuner som vi har sett nærmere på. Disse er Haugesund, Asker, Ski, Trondheim, Bergen, Kristiansand, Arendal, Elverum og Moss. Kommunene er valgt ut på grunnlag av SSBs tabell 4 *“Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere. Status på arbeidsmarkedet i november ett år etter endt introduksjonsprogram. Kjønn og utvalgte programkommuner (Minimum 20 000 innbyggere)”*, som ligger på byråets nettside om introduksjonsprogrammet (Statistisk sentralbyrå, 2017b). Vi har bevisst valgt ut kommuner som varierte i introresultater, målt ett år etter endt program i 2016 (nyest tilgjengelige tall fra SSB i skrivende stund). Et annet utvalgs-kriterium har vært kommuner med ulik størrelse målt i innbyggertall da funn fra litteratur tilsa at dette kan ha innvirkning på introresultatene samt ulikt antall introdeltakere. Vi ønsket også at de skulle ligge noe spredt i landet. Vi anså det som en fordel av kommunene hadde minimum 20 000 innbyggere, noe alle de kommunene som ble fremstilt i den utvalgte tabellen hadde. Vår gjennomgang av registerdata førte til at vi oppdaget at små kommuners måloppnåelsestall ofte er skjult grunnet personvern-hensyn.

Når det gjelder utvelgelse av faktorer ved kommunenes introresultater har vi valgt ut disse på bakgrunn av funn fra vår litteraturgjennomgang og hva som har vært tilgjengelig av registerdata. Vi har valgt å sammenligne kommunenes resultater og se om det er store endringer i resultatene fra år til år eller om de har holdt seg relativt stabile. Vi har også valgt å se på introresultater til en avgangskohort over lengre tid. Vi ønsket å undersøke om faktorene kjønn, landbakgrunn og alder så ut til å ha noe innvirkning på resultatene. Vi kommer til å presentere data knyttet introdeltakeres kjønn, på nasjonalt- og kommune nivå. Noe data vil presenteres på alder, men dette er ikke på kommunalnivå det samme gjelder landbakgrunn. Datatilgang og datakvalitet er en utfordring på dette feltet, noe vi kommer nærmere inn på under kildekritikk.

### 3.2.4 Kildekritikk

I denne delen av kapitlet skal vi ta for oss kildekritikk av dokumentene vi har benyttet som datakilde. Vi vil også her skille mellom det vi betegner som *tekster* og *registerdata*.

#### 3.2.4.1 Tekstene

Omfanget av relevante tekster om temaet er omfattende. Dette medfører en risiko for at relevant litteratur har blitt utelatt. Vi kan for eksempel ubevisst ha selektert bort relevante tekster. Vår situering, metode og analysemåte kan ha ført til at vi har fått et skjevt utvalg av litteratur. Det at integreringsfeltet er et politisert tema og det faktum at mye av forskningen som er gjort på område er oppdragsforskning fra myndighetene, kan i stor grad å ha påvirket hvilke rammer, vinklinger og funn som er fremstilt i tekstene. En stor andel av forskningen som er utført på området som er foretatt av de samme forskerne og bygger også dermed på hverandre. Dette kan ukritisk reprodusere og bekrefte sementerte paradigmer. Dette skal vi problematisere gjennom maktkritiske teorier skissert i teorikapittelet.

#### 3.2.4.2 Registerdata

Registerdataen som er benyttet er hentet fra SSB og IMDIs hjemmesider. IMDIs statistikk er basert på tall fra NIR. Dataen fra NIR har tidvis vært heftet med noen feil, og har også fått kritikk for å være noe mangelfull hva gjelder opplysninger som samles inn og måten dette registreres på (Djuve et al., 2017; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018e; Lillegård & Seierstad, 2013; Rambøll, 2011). IMDi har jobbet kontinuerlig for å rette disse feilene, og samtidig videreutviklet registeret for å ivareta endringer som har kommet som følge av lov,

forskrift eller andre pålegg (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018e, 2018i; Rambøll, 2011, s. 4). Noen implikasjoner som disse feilene har forårsaket er offentliggjort;

- Feil i NIR som gjorde at kommunene ikke fikk registrert tiltak, avslutningsårsak o.l. (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018d)
  - <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/sjekk-introresultater-i-nir/>
- Forsinkelse og feil utbetaling av norsktilskuddet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018h)
  - <https://www.imdi.no/nir-og-bosetting/status-utbetalinger/>
  - <http://www.utrop.no/Nyheter/Innenriks/28904>
- Overføringsproblemer av data fra kommunenes fagsystem til NIR (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017e)
  - <https://www.regjeringen.no/contentassets/59f5becfc2384dacb88e9ef4fccba33/arsrapport-2016-imdi.pdf>
- Datakvaliteten knyttet til deltakeres oppstart og gjennomføring i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som for svak til å kunne la seg publisere (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017e).
  - <https://www.regjeringen.no/contentassets/59f5becfc2384dacb88e9ef4fccba33/arsrapport-2016-imdi.pdf>

Samtidig som det eksisterer noen utfordringer med dataen, anser IMDi NIR som et godt verktøy. IMDi understreker at det er lagt ned mye arbeid i utarbeidelsen av kodeverket, blant annet i samarbeid med SSB (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018e). SSB har siden 2017 også benyttet seg av NIR som datagrunnlag (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018e). Når det kommer til denne oppgaven og bruk av registerdata har det vært noen utfordringer med å få samlet inn ønskede opplysninger, både fra IMDis hjemmeside og fra SSB, grunnet personvern. Registerdataen er benyttet som utfyllende informasjon, for å belyse noen funn fra øvrig litteratur. Dette faktum gjenspeiles også i antall kommuner som er valgt ut. Utvalget kan kritiseres med at det er få kommuner som er utvalgt, men vi vil understreke at utvalget er kun et supplement som skal henvise til noen trender og tendenser. Utvalget skulle også være håndterlig med tanke på de begrensningene som en masteroppgave har. Selve utvalgsmetoden kan også kritiseres som mangelfull, da enkel tilfeldig utvelgning gjerne er å foretrekke ved statistiske utvalg (Ringdal, 2013). Samtidig har vi som nevnt gjort et strategisk utvalg som ikke er ment til å være representativt med tanke på generalisering. Det er med andre ord ikke vært ønskelig med et sannsynlighetsutvalg i denne sammenhengen. Når

det kommer til personvern og dataoppbevaring har vi vært i dialog med NSD. Siden dette er allerede offentlig tilgjengelig data er ikke prosjektet meldepliktig.

Vi har nå gjort rede for metodologiske valg og avgrensinger. I neste del av oppgaven vil vi ta for oss begrepet integrering og den integreringspolitiske konteksten for introduksjonsprogrammet. Det følgende kapitlet er ment å gi en bakgrunnsforståelse for introduksjonsprogrammet og dets målinger. Vi vil også gjøre nærmere rede for hva introduksjonsprogrammet er, si noe om bakgrunnen for programmet, organisering og innhold, og deretter ta for oss introduksjonsprogrammets målinger.

## 4 Integrering i Norge

Introduksjonsprogrammet er et integreringspolitisk virkemiddel. For å kunne analysere programmets resultater er det hensiktsmessig å skissere kort hvordan fenomenet integrering og integreringsfeltet har blitt omtalt i offentlige diskurs.

Konseptet integrasjon av migranter ble introdusert i Norge og store deler av Europa på 1970-tallet. Integreringsbegrepet dreide seg om en ny oppfatning av relasjon mellom majoritet og minoritet (Brochmann, Borchgrevink & Rogstad, 2002). “Å integrere” er et aktivt verb. Etymologien stammer fra latin: “å gjøre hel, og flette inn”. Begrepet brukes om å føye deler til en helhet eller enhet. Når noe, eller noen, er utenfor skal det tilpasses inn i helheten (Døving, 2009). Som et politisk begrep har integrasjon blitt brukt som betegnelse på en av flere mulige strategier stater kan ta i bruk ovenfor minoriteter (Eriksen, 1993; Hanche-Olsen, 2011, s. 4). I denne sammenheng er Norge helheten, og minoritetene delene som skal føyes til denne helheten. Integrering er med andre ord betegnelsen på en sosial prosess som fører sammen ulike minoriteter og majoriteten til “det norske samfunnet” (Døving, 2009).

Det er naturlig å dele migrasjonsfeltet i to. Første del omhandler asyl, saksbehandling og retur. Et felt som ligger under Justis- og beredskapsdepartementet med UDi som operativ enhet. Den andre delen omhandler bosetting, kvalifisering og overgang til arbeid. Dette feltet ligger nå under Kunnskapsdepartementet (KD) med IMDi som operativ enhet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a). Feltes første del, innvandringsfeltet, er mye mer politisert og polarisert. Uenighet dreier seg i hovedsak om antall ankomster. Den andre delen, integreringsfeltet, er mer konsensus drevet med en tverrpolitisk enighet om at effektiv kvalifisering og varig overgang til arbeid er den viktigste integreringspolitiske målsettingen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Integrering har gjennom Norges nyere innvandringshistorie, det vil si fra midten av 1960-tallet, vært gjenstand for en ideologisk og teoretisk begrepsdebatt knyttet til ulike politiske målsetninger. I Norge eksisterer det bred politisk enighet om at innvandrere skal integreres i det norske samfunnet. Samtidig eksisterer det en uenighet om hva som karakteriserer en vellykket integrering, og hvordan dette skal oppnås og måles. Et blikk på stortingsmeldingene de siste 20 årene viser en skiftende politisk forståelse av hva integrering skal være i form av

operasjonalisert politikk, samt hvilke målsetninger og tiltak begrepet knyttes til (Arbeids- og sosialdepartementet, 2004, 2008; Hanche-Olsen, 2011, s. 2; Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997).

Både borgerne og politikerne ønsker raske integreringsløp og raske resultater. Samtidig som integrering er vanskelig å måle, grunnet stadig skiftende innhold i begrepet og dets kompleksitet, i følge forskeren Marte Hanche-Olsen (2011, s. 12). Hun understreker at innvandrings- og integreringsfeltet er et forskningsområde som er sterkt policy drevet. Myndighetene ønsker utredninger og svar på hvordan de skal håndtere den stadig skiftende innvandringen. Den sterke politiseringen av innvandrings- og integreringsfeltet har sitt utspring i begynnelsen av 1990-tallet der en enorm økning i innvandring førte til skarpe fronter, og politisering av et fagfelt. (Hanche-Olsen, 2011).

Integreringsbegrepets skiftende meningsinnhold knytter seg til hva målet om det integrerte samfunnet er, til enhver tid. Forståelsen av integrering- og valg av integreringsstrategier knytter seg til ideologiske og verdimessige diskusjoner om hvordan en skal håndtere flerkulturelle problemstillinger, samt konsekvenser av håndteringen for både staten Norge, majoritetsbefolkningen og innvandrerne. Innvandringen til Norge har vært i en enorm utvikling de siste 20 årene, med stadige nye problemstillinger, erkjennelser og tiltak (Hanche-Olsen, 2011, s. 2-3).

Et problematisk aspekt ved integreringsbegrepet er hvilke utfordringer et begrep med skiftende meningsinnhold gir for målet om full integrasjon i samfunnet. Problematiske aspekter gitt denne realiteten er spørsmål som knytter seg til kunnskapsgrunnlaget for norsk integreringspolitikk: Er det mulig å måle integrasjon? Hva er en integrert innvandrer? Kan en måle integrasjon av ulike innvandrergrupper presist metodisk ved bruk av et felles integrasjonsbegrep? Hvordan måle integrasjon over tid når begrepet endrer seg (Hanche-Olsen, 2011, s. 2-3)?

Vitenskapsteoretisk åpner disse problematiserende spørsmålene for et grunnleggende viktig spørsmål. Det gjelder muligheten for identifisering av empiriske uttrykk for integrering, i operasjonalisert politikk og som målekriterier for integrasjon. En problematisering av kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk vedrører sikker kunnskap som

vitenskapelig ideal, og hvordan en håndterer vitenskapelig usikkerhet (Hanche-Olsen, 2011, s. 2-3).

Vi har nå gjort rede for integrering som begrep og som politisk målsetting. Integreringspolitikken som føres i Norge i dag kan blant annet forstås i lys av arbeidslinjen. Vi skal videre beskrive fenomenet, samt dets relevans for integrering.

## 4.1 Arbeidslinjen - Yt etter evne, få etter behov

Arbeid kan på mange måter sies å være svært sentralt i de flestes liv. Arbeid henger i stor grad sammen med både velstand, trivsel og selvrealisering. Det å arbeide og “bidra” inn i samfunnet, har lenge blitt sett på som en sentral verdi i det norske samfunnet. Det er en sterk norm og en plikt. Fra 1990-tallet har myndighetene ført politikk som skal stimulere til at flest mulig skal ut i arbeid. Denne politikken refereres gjerne til som “arbeidslinjen” (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 14).

Arbeidslinjen har preget offentlig politikk siden den ble lansert gjennom “*Attføringsmeldingen*” i 1992. Her ble arbeidslinjens overordnede mål lagt frem: Staten skulle stabilisere eller helst redusere passive stønadsmottakere. Dette skulle realiseres gjennom å utforme trygdeordninger slik at arbeidslinjen blir et førstevalg, og forebygge utenforskap av de som er utenfor arbeidslivet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992). “*Velferdsmeldingen*” fra 1995 løfter frem arbeidslinjen som det mest sentrale virkemidlet for å bedre levekår, også for vanskeligstilte grupper (Sosial- og helsedepartementet, 1995). Stortingsmeldingen løfter frem viktigheten av arbeid for enkeltindivider, for deres selvfølelse og økonomiske selvstendighet. Samtidig løftes også det samfunnsøkonomiske aspektet ved arbeidslinjen frem. For å finansiere velferdsstaten vår trenger vi en solid arbeidsstyrke. Arbeidslinjen sikter seg inn mot at færrest mulig skal være avhengig av ulike stønader, spesielt på lang sikt (Sosial- og helsedepartementet, 1995).

Arbeidslinjen kan sies å være bygget opp på et todelt syn. På den ene siden går det ut på at det å arbeide er det beste for arbeideren selv, for selvfølelse og psyke. På den andre siden dreier

det seg om at alle skal bidra inn i velferdsstaten så langt det lar seg gjøre, alle skal bidra til felleskapet. Det at borgerne bidrar inn i velferdsstaten er essensielt for å bevare ytelsene og godene velferdsstaten tilbyr sine borgere (Fossestøl, 2007).

#### 4.1.1 Arbeidslinjen og integrering

Arbeidslinjen har en sentral plass i norsk integreringspolitikk (Brochmann & Hagelund, 2012). I følge Meld. St. 30 (2015–2016) “*Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*” skal innvandrere som bosettes, rask implementeres inn i arbeidslinjen. De skal komme i jobb, bli skattebetalere, lære norsk og bli deltakende samfunnsborgere (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b).

«Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse. Det er avgjørende for samfunnet at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengig av kontantytelser. (...) Integreringsarbeid har ingen raske løsninger. Det er grunn til å anta at det vil ta noe tid før de som får opphold i landet på bakgrunn av beskyttelsesbehov, kommer inn i arbeidslivet. (...) Dette kan stille velferdssystemet overfor flere utfordringer med hensyn til bærekraft og legitimitet. Regjeringen ønsker derfor å føre en integreringspolitikk som legger til rette for at de som får opphold i landet, raskt kan bidra ved å komme ut i arbeid.» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b, s. 7).

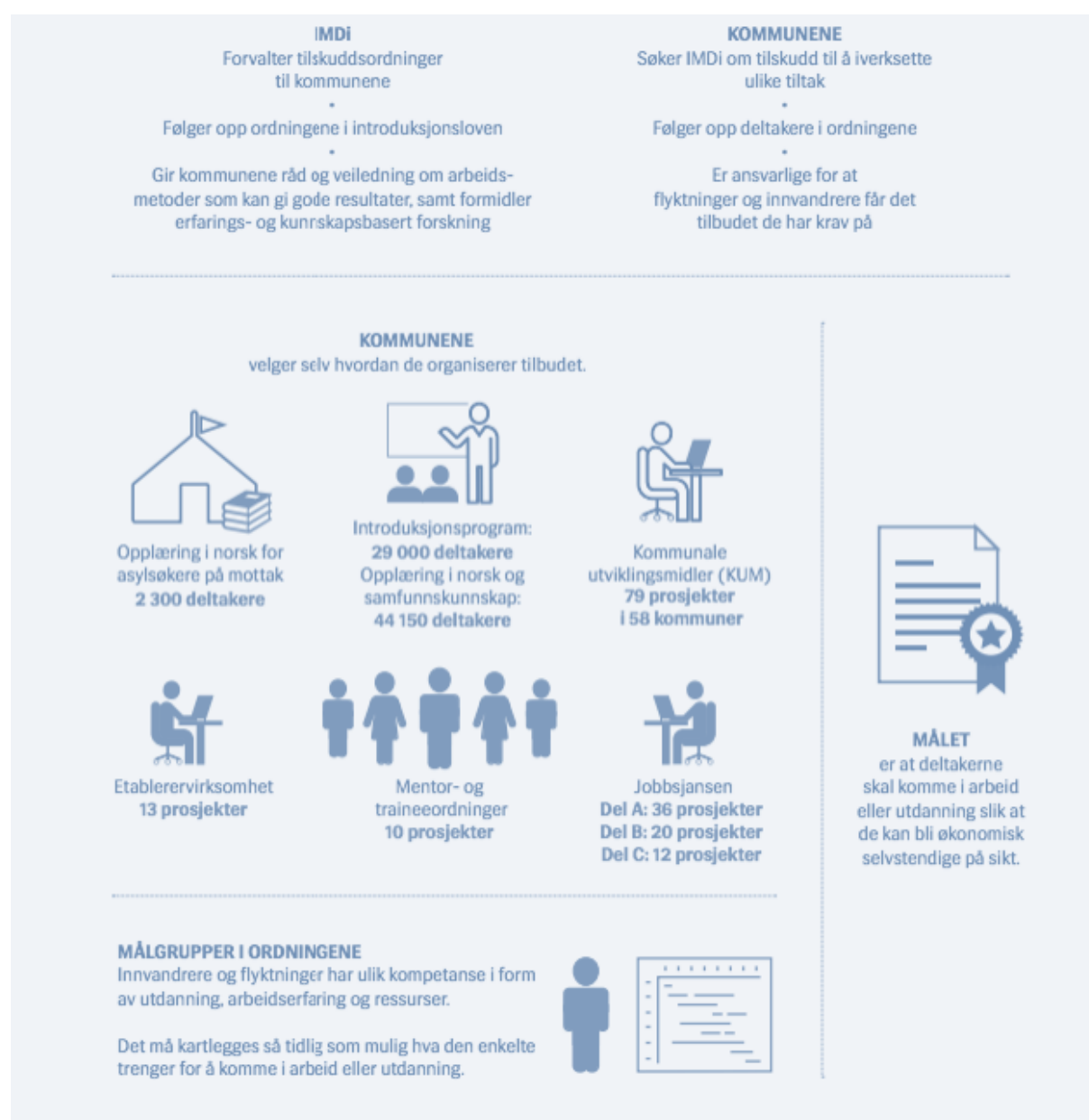
Det ensidige fokuset på arbeid, kan gå på bekostning av andre viktige samfunnsoppgaver som for eksempel medborgerskap ifølge professorene Einar Øverbye og Steinar Stjernø (2012). De sier videre at etter deres forståelse er integrering en bredere form for samfunnsdeltakelse. Forskerene Djuve, Kavli og Hauglund (2012) stiller også spørsmål ved å sette likhetstegn mellom arbeidslinja og integrering, spesielt med tanke på kvinnelige introdeltakere med lav utdanning og stort omsorgsansvar. De spør om arbeidslinjen passer for alle målgrupper og om den kan sies å implementeres likt? Hva slags måloppnåelse kan vi forvente i et obligatorisk program, og hva utgjør egentlig et godt resultat med tanke på programmets målgruppe? Introprogrammet kan sies å vise en ambivalens i de statlige føringene mellom å kvalifisere for arbeid og det å kvalifisere for medborgerskap i en bredere forstand. Er det et godt resultat dersom personer som står langt fra arbeidslivet får gode språkferdigheter som gjør at de kan delta i samfunnslivet, men ikke er økonomiske selvstendige (Djuve et al., 2012)? Disse kritiske spørsmålene vil vi komme tilbake til i oppgavens diskusjonsdel.



## 4.2 Introduksjonsprogrammet

Innledningsvis i oppgaven skisserte vi kort hva introduksjonsprogrammet er. Her vil det redegjøres nærmere for hva programmet går ut på og inneholder, bakgrunn for innføringen av det og hvordan programmet måles. Introduksjonsprogrammet er omfattende og svært sentralt i integreringsarbeidet i Norge (Hanche-Olsen, 2011, s. 2; NOU 2017:2, 2017; Tronstad & Hernes, 2016). Figuren under er hentet fra IMDi sin årsrapport fra 2017 og illustrerer hovedtrekk ved programmet;

FIGUR 4 HOVEDTREKK VED DAGENS INTRODUKSJONSPROGRAM



Hentet fra: <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2017/arsrapport-for-imdi-2017.pdf> (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018i).

Innføringen av introduksjonsprogrammet kan sees på som et viktig integreringspolitisk paradigmeskifte som innebar en større vektlegging av flyktningers rettigheter og plikter. Dette var på mange måter et svar på en økende misnøye med tidligere integreringsarbeid, noe vi skal komme nærmere inn på.

#### *4.2.1 Bakgrunn for introduksjonsprogrammet*

På slutten av 1990-tallet møtte den daværende integreringspraksisen, knyttet til nyankomne flyktninger og innvandrere, stor kritikk. Flere hevdet at måten integreringsarbeidet foregikk på, førte til umyndiggjøring av nyankomne innvandrere og flyktninger. Mange endte opp som langvarige sosialklienter og ikke som arbeidstakere. Flyktninger var med andre ord i liten grad integrert i arbeidslivet. Integreringsarbeidet holdt på mange måter ikke mål. Situasjonen var både samfunnsøkonomisk uheldig, belastende for den enkelte og ødeleggende for innvandrernes omdømme i den etnisk norske befolkningen. Dette førte til sterke signaler om at arbeidet med nyankomne innvandrere og flyktninger måtte dreies over fra en pasifiserende og klientifiserende praksis til større fokus på aktivisering, med tydelige krav til deltakerne. Sosialsystemene som eksisterte var i stor grad beregnet på en homogen befolkning, mens innvandring bidro til en heterogenisering og mer mangfold (Arbeids- og sosialdepartementet, 2004; Djuve, 2011; Djuve & Kavli, 2015, s. 19; Gran & Scoufia, 2005; Kavli, Hagelund & Bråthen, 2007; Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997; NOU 2010:7, 2017). I forkant av introduksjonsprogrammet hadde kommunene stor valgfrihet med tanke på hvordan de drev integreringsarbeid. Både kvaliteten og omfanget av dette arbeidet var svært variert (Djuve, 2011; Djuve & Kavli, 2015, s. 19; Gran & Scoufia, 2005; Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997; NOU 2010:7, 2017).

På mange måter kan innføringen av introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet sees på som en respons på denne kritikken. Introloven- og programmet imøtekom flere av hovedpunktene i kritikken mot det daværende integreringsarbeidet.

“Klientifiseringskritikken” ble først og fremst møtt ved å flytte deltakernes inntektssikring fra den passive sosialhjelpen over til den aktivitetsbaserte introduksjonsstøtten som skulle fungere mer som en form for “lønn” for egen innsats. “Kvalitetskritikken” ble adressert gjennom å gjøre tilbudet mer omfattende og intensivt, ved å presisere tidlig arbeidsretting og ved å stille krav til brukermedvirkning. Introduksjonsloven medførte en ekspansjon av både rettigheter og plikter til nyankomne flyktninger. Den forpliktet også kommunene til å tilby et individuelt tilrettelagt program. Introduksjonsprogrammet har bidratt til klarere rammer og

mer systematikk i arbeidet med nyankomne flyktninger og innvandrere. Innføringen av introduksjonsprogrammet kan på mange måter sees på som et forsøk på å gjøre kommunenes integreringsarbeid mer likt, og som en statlig kvalitetssikring av kommunenes integreringsarbeid (Arbeids- og sosialdepartementet, 2004; Djuve, 2011; Djuve, Kavli, Lund & Østberg, 2001; Gran & Scoufia, 2005; Kavli et al., 2007, s. 20-21; NOU 2010:7, 2017, s. 15).

Introduksjonsinnsatsen overfor nyankomne flyktninger og innvandrere har i nyere tid gjennomgått omfattende endringer ikke bare i Skandinavia, men også i resten av Europa. Utviklingen går i retning av mer statlig inngripen i den lokale organiseringen, og større inngripen i nykommernes hverdag. Programmene er stadig oftere obligatoriske, intensive og arbeidsrettede, med sanksjoner for personer som ikke deltar eller ikke følger opp (Djuve & Kavli, 2007, s. 57). Sett under ett er det mye felles i de Skandinaviske introduksjonsprogrammene. Dreiningen mot en mer arbeidsrettet linje med økonomisk selvstendighet som målsetting, har vært tydelig i alle de tre landene siden årtusenskiftet. Bevegelsen vekk fra sekvensielle og lite intensive kvalifiseringsløp er også unison (Djuve, Haagestad & Sterri, 2014, s. 9).

#### *4.2.2 Innføring- og organisering av ordningen*

Introduksjonsprogrammet ble innført av regjeringen Bondevik II som en sosialpolitisk reform, med tverrpolitisk enighet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2004). Fra 1. september 2003 var det frivillig for kommunene om de ville ta i bruk loven i form av en prøveordning. 1. september 2004 ble det obligatorisk for alle kommuner å tilby introduksjonsprogram (Kavli et al., 2007). Introduksjonsprogrammet kan på mange måter sees på som en utvidelse av nyankomne flyktningers rettigheter – en styrkning av deres rettssikkerhet. Samtidig er introduksjonsprogrammet både en rett og en plikt. Det stilles krav og vilkår til deltakelse. Disse kravene er formet med norsk arbeidsliv som mal og ikke etter tradisjonelle utdanningsprogram (Djuve, 2011, s. 15; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2016c; Introduksjonsloven, 2003 §1; Kavli et al., 2007; Kommunal- og regionaldepartementet, 2002; NOU 2010:7, 2017, s. 266; Rambøll, 2011, s. 4). Introduksjonsloven kan sees på som et signal om nytenkning i integreringspolitikken (Djuve, 2011; Djuve et al., 2001; Gran & Scoufia, 2005). Denne nytenkningen har ikke vært uten kritikk. Introduksjonsprogrammet var på mange måter kontroversielt. Det kan sies at denne ordningen brøt med daværende

prinsipper om både kommunal autonomi og det å bruke økonomiske sanksjoner i sosialfaglig arbeid (Djuve, 2011; Djuve et al., 2001; Gran & Scoufia, 2005).

Introprogrammet skulle bidra til at kommunene hadde en bedre juridisk- og rettslig ramme i integreringsarbeidet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2004). Kommunene har samtidig relativ stor frihet i hvordan de organiserer programmet. Det kan for eksempel legges inn under voksenopplæringen, flyktningetjenesten eller NAV (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018i). Der er en voksende andel kommuner som tilbyr introduksjonsprogram og bosetter flyktninger. I 2005 var det henholdsvis 276 kommuner som tilbød introduksjonsprogram. Ti år etter var antallet oppe i 336 kommuner, og i 2016 var tallet steget til 385 (Enes, 2017; Statistisk sentralbyrå, 2017b).

IMDi har det faglige ansvaret for programmet, mens Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens forvaltning og iverksetting. Denne arbeidsfordelingen på nasjonalt nivå manifesterer seg eksempelvis ved at det er IMDi som fastsetter “tema for tilsyn”, mens Fylkesmannen som utfører selve tilsynet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017d).

#### *4.2.3 Introduksjonsprogrammets målgruppe*

Introduksjonsprogrammet er en rett og en plikt for dem som er i programmets målgruppe. Målgruppen er definert ut fra oppholdsgrunnlag, alder og ankomsttidspunkt (Djuve & Kavli, 2015, s. 20). Personer mellom 16 og 67 år har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom de har fått opphold etter søknad om asyl (Utlendingsloven, 2008, § 28) som overføringsflyktning (Utlendingsloven, 2008, § 35), på grunnlag av sterke menneskelige hensyn (Utlendingsloven, 2008, § 38), på selvstendig grunnlag (Utlendingsloven, 2008, § 53) eller som familiemedlemmer til personer som nevnt ovenfor (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018c). For å ha rett til introduksjonsprogram, må man i tillegg ha behov for “grunnleggende kvalifisering” (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015 kapittel 2, § 2). Hva som ligger i dette begrepet defineres av IMDi som følgende;

«Med “grunnleggende kvalifisering” menes informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør at personen kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet.» (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2016b).

Hvem som har behov for grunnleggende kvalifisering vurderes individuelt av kommunene i lys av følgende kriterier: arbeid i Norge, tilbud om eller deltakelse i høyere utdanning, tidligere gjennomført høyere utdanning fra hjemlandet/utenfor Norge, personens norskkunnskaper, botid i Norge og gjennomførte kurs og tiltak, for eksempel: arbeidsmarkedskurs, språktrening, truckførerbevis, arbeidspraksis og helsefagarbeiderkurs (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015 kapittel 2, § 2).

#### *4.2.4 Innholdet i introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet*

Introduksjonsloven beskriver to ordninger: introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (NOU 2010:7, 2017, s. 266). Først etter at flyktningene har fått innvilget oppholdstillatelse i Norge og blitt bosatt i norske kommuner, blir de tilbudt introduksjonsprogram. Kommunene har da en plikt til å tilby programmet så snart så mulig, og innen tre måneder. (Distriktssenteret, 2017, s. 37; Djuve, 2011, s. 15; Enes, 2017; Rambøll, 2011, s. 4).

Sett i et europeisk perspektiv har Norge et svært omfattende introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger (Gran & Scoufia, 2005, s. 93; Tronstad & Hernes, 2016, s. 28). Programmet skal være helårlig og på fulltid, som regel 37,5 timer pr uke og et individuelt kvalifiseringsprogram (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2016d). Med introduksjonsloven knyttes kommunenes støtte til livsopphold opp mot aktiv deltakelse i et kvalifiseringsprogram. Deltakerne i introduksjonsprogrammet, har krav på en introduksjonsstønad satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G). Denne stønaden er koblet til aktiv deltakelse i et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram som skal gå på heltid over to år med mulighet for forlengelse i inntil ett år. I den innledende fasen skal deltakernes medbrakte kompetanse og behov for opplæring kartlegges. Det skal med utgangspunkt i dette, og i samråd med deltakeren, utvikles en individuell plan for kvalifiseringen. Den individuelle planen skal blant annet si noe om deltakerens mål med introduksjonsprogrammet, og hvilke aktiviteter og tiltak som må til for å nå disse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016c; Kavli et al., 2007, s. 7; NOU 2010:7, 2017, s. 266-267).

Norskopplæringen kan deles inn i tre ulike nivåer. Disse nivåene kalles spor. Hvem som deltar på hvilket spor avhenger av hvilke forkunnskaper de har. Spor 1 er for deltakere med liten eller ingen skolegang, spor 2 er for deltakere som har en del skolegang, og spor 3 er for deltakere som har god allmennutdanning (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018f).

#### *4.2.5 Introduksjonsprogrammets målsetting og måling av resultater*

Introduksjonsprogrammets mål er å «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (Introduksjonsloven, 2003, §1). Ambisjonen er en varig tilknytning til samfunn og arbeidsliv for deltakere, og at tidligere deltakere skal være og forbli økonomisk selvforsørget (Djuve & Kavli, 2015; Enes, 2017). Introduksjonsprogrammet inneholder målsettinger om å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i norsk samfunnsliv. Programmet skal med andre ord kvalifisere deltakere i arbeidsliv og utdanning, men også forberede til samfunnsdeltakelse mer generelt. Arbeid eller utdanning kan sies å være hovedmålet. Dette kommer frem gjennom avgrensning av aldersgruppe med tanke på deltakelse i introduksjonsprogrammet, og måten introresultatene måles på. Tiltak som forbereder til samfunnsdeltakelse mer generelt kan inngå i programmet, men ikke utgjøre hoveddelen av innholdet (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015; Djuve & Kavli, 2015; Hagelund & Kavli, 2009, s. 254-265; NOU 2010:7, 2017, s. 266-267). Utdanning og arbeid sees på som en av de viktigste virkemidlene for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet (Barne- og likestillingsdepartementet, 2013, s. 10; V. Hernes & Tronstad, 2014, s. 12).

Den viktigste resultatindikatoren for introduksjonsprogrammet er, som en følge av målsettingen for programmet, andelen deltakere som går over til arbeid eller “ordinær utdanning”. Resultatmålinger direkte etter avsluttet program beregnes ut ifra den årsak som kommunene registrerer for den enkelte deltaker ved sluttidspunktet (Rambøll, 2011, s. 4). Den nasjonale målsettingen er at 55 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal gå over til arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, og at 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning ett år etter endt program (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b, s. 53, 121; Mølland et al., 2018, s. 1; NOU 2017:2, 2017, s. 146). For å kunne betegnes som sysselsatt må tidligere introdeltakere utføre minst en time inntektsgivende arbeid i referanseuken. For at deltakeren skal regnes som å være i “ordinær utdanning” må som nevnt vedkommende være i utdanning på videregående nivå eller høyere. Med andre ord medregnes ikke grunnskoleutdanning. I den offentlige statistikken slås gjerne målene om sysselsetting og utdanning sammen til et overordnet mål og sees på under ett (Blom & Enes, 2015, s. 69; Djuve & Kavli, 2015, s. 40; Enes & Wiggen, 2016, s. 14).

Introduksjonsprogrammet ser ut til å være mer formålstjenlig enn den kvalifiseringsinnsatsen som var tilgjengelig før ordningen ble innført. Samtidig kan ikke målingene av introresultater sees på som en effektevaluering siden det ikke finnes en referansegruppe. De gir likevel et godt bilde av hvordan samlet overgang til lønnet arbeid og utdanning har utviklet seg fra år til år, og hvordan det både varierer ut fra egenskaper ved deltakere og mellom de ulike kommunene (Djuve & Kavli, 2015, s. 40, 55).

IMDi peker på at det er viktig at samfunnet blir gjort kjent med de resultatene kommunene oppnår i integreringsarbeidet og at det rettes søkelys mot kommuner som oppnår svake resultater (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2008, s. 5-6). IMDi gjennomfører tiltak for å bidra til at kommunene har tilstrekkelig fokus på mål- og resultatstyring (NOU 2010:7, 2017, s. 267). I følge IMDi er mål- og resultatstyring nyttige redskaper både for å kontrollere, men også forankre arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. Resultatstyring synligjør hvilke metoder og tiltak som fungerer godt, og hvilke som fungerer dårlig (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2008, s. 2).

Det er en grunnleggende forutsetning for mål- og resultatstyring at det skapes en forståelse for hva et resultat er, og hva som er begrunnelsen for resultatmålene (Rambøll, 2011, s. 5). For å kunne måle resultater må selve målene konkretiseres. I følge IMDi ligger det en utfordring i å skape et ønske om å bruke resultatstyring som en del av arbeidet i kommunene. En forutsetning for dette vil være at resultatmålingen oppleves som meningsfylt og aksepteres av dem som måles (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2008, s. 4).

Det er ifølge Djuve og Kavli (2015, s. 39) relativt enkelt å måle hvor mange deltakere som startet i ordinær utdanning, som får lønnet arbeid og hvor mye inntekt de har. Det er derimot vanskeligere å måle samfunnsdeltakelse. Det har ikke blitt utført mange studier som viser utvikling i samfunnsdeltakelse blant tidligere introdeltakere (Djuve & Kavli, 2015, s. 46; Djuve et al., 2001).

#### 4.2.5.1 Hvordan måles introresultatene?

Resultatindikatoren for introduksjonsprogrammet utregnes ut ifra andelen deltakere som går over til arbeid eller ordinær utdanning direkte etter avsluttet program. Resultatmålinger direkte etter avsluttet program beregnes ut ifra den sluttårsak som kommunene registrerer for den enkelte deltaker ved sluttidspunktet (Rambøll, 2011, s. 4). Dette registreres i NIR

(Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018e). Utarbeidelsen av resultatmålene etter endt program eies og drives av IMDi, mens SSB utarbeider en egen årlige monitor basert på samme kriterier ett år etter endt program (Tronstad, 2015, s. 18). Både NIR og SSBs målinger er gjort nærmere rede for i metodekapitlet.

#### 4.2.5.2 Bruk av introduksjonsprogrammets resultater

Introresultater er hovedgrunnlaget for evaluering av integreringsarbeid både lokalt og nasjonalt (Djuve & Kavli, 2015; Enes, 2017). I denne delen vil det bli redegjort nærmere for hva introresultatene brukes til. Vi har valgt å skille mellom det vi har kalt “direkte”- og “indirekte bruk”.

##### *Direkte bruk:*

IMDi og SSB bruker resultatene til å lage ulike statistikker over deltakerne i introduksjonsprogrammet, for eksempel antall som deltar, årsaker til avslutning av programmet og status ett år etter avsluttet program. Tallene publiseres på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå. Disse brukes av politikere, kommuner, i forskning og evaluering av introduksjonsprogrammet. I tillegg bruker IMDi dataene til halvårs- og årsrapportering til Kunnskapsdepartementet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017c).

##### *Indirekte bruk:*

Krigen i Syria skapte, som nevnt i innledningen en flyktningkrise i Europa i 2015. Som følge av dette, ble det i løpet av 2016 og 2017 bosatt over 26.000 flyktninger i Norge. Dette endret seg i 2017. Som en følge av de lave asylankomstene ble kun halvparten av kommunene som bosatte flyktninger i 2017, bedt om å bosette flyktninger i 2018. Introresultater i kombinasjon med andre indikatorer utgjør i dag en del av en beregning for å vurdere hvilke kommuner som blir anmodet om å bosette (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017b).

Resultatoppnåelsen blir også brukt i den offentlige diskursen, blant administrasjonen, politikere og opinionsdannere, ofte med en henvisning til at en kommune gjør et “dårlig” eller “godt” integreringsarbeid, eller som et rasjonale for hvor mange nye flyktninger som skal bosettes (Guribye, Ellingsen & Hidle, 2014).



Vi har tilstrebet å gi et bakteppe og en videre kontekst for vårt datamateriale vedrørende introduksjonsprogrammets resultater. Vi skal i følgende kapittel fremstille empiriske funn basert på dokumentanalysen.

# 5 Presentasjon av introresultatene

Oppgavens hovedfokus ligger, som nevnt, på introduksjonsprogrammets resultater. Vi har tatt for oss introduksjonsprogrammets målsettinger og hvordan resultatene måles og brukes. Dette kapitlet starter med å si noe om introresultatene i nyere tid på nasjonalt nivå, for så å presentere kommunale resultater og forskjeller. Det vil her trekkes frem en rekke faktorer på ulike nivå som påvirker introresultatene. Disse er valgt ut på bakgrunn av at de går igjen i store deler av datamaterialet. Registerdataen blir, som tidligere nevnt, først og fremst benyttet som et supplement til funn fra litteraturen.

## 5.1 Introresultater på makronivå- nasjonale resultater

Nasjonale introresultater ser ut til å ha forholdt seg relativt stabile over tid i følge Djuve og Kavli (2015). Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) tall viser resultater basert på 13 715 flyktninger som avsluttet det obligatoriske introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i årene 2007-2011. Tallene viser at det var 62,9 prosent som var i arbeid eller utdanning året etter programslutt. 41 prosent var kun sysselsatte, 10 prosent var sysselsatte og i utdanning, og 12 prosent var kun i utdanning. Resultatene to år etter endt program var samlet 63,5 prosent. Av disse var 41 prosent kun sysselsatte, 11 prosent sysselsatt og i utdanning og 9 prosent kun i utdanning (Blom & Enes, 2015, s. 4). En analyse fra NIBR, som tar for seg resultater for tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet i perioden 2007–2012, viste at det i gjennomsnitt var 63 prosent av deltakerne som var i jobb eller utdanning året etter endt introduksjonsprogram (Tronstad, 2015). Analyser basert på SSBs monitor viser at mellom 2009 og 2016 lå introresultatene på mellom 60 og 63 prosent, utenom for deltakerne som avsluttet i 2014 som hadde en måloppnåelse på 58 prosent ett år etter (Enes & Wiggen, 2016).

### *5.1.1 Introresultater over tid*

Djuve og Kavli (2015, s. 40) viser til at det er små endringer i introresultatene, men at det er en liten tendens til at andelen som går over til lønnet arbeid er synkende. De nyeste SSB målingene viser, i skrivende stund, et introresultat på 61% for deltakerne som avsluttet i 2016, målt i 2017 (Statistisk sentralbyrå, 2017b). IMDi sine målinger, rett etter endt program, viser

at 49 prosent av deltakerne som avsluttet i 2017 gikk direkte over til arbeid og utdanning, mot 46 prosent hos dem som avsluttet året før (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018i).

Figuren under er basert på tall hentet fra IMDi sin statistikk og illustrerer stabiliteten av introresultatene, målt rett etter endt program, mellom 2010 og 2016;

FIGUR 5 INTRORESULTATER MÅLT DIREKTE ETTER AVSLUTTET PROGRAM 2010-2016

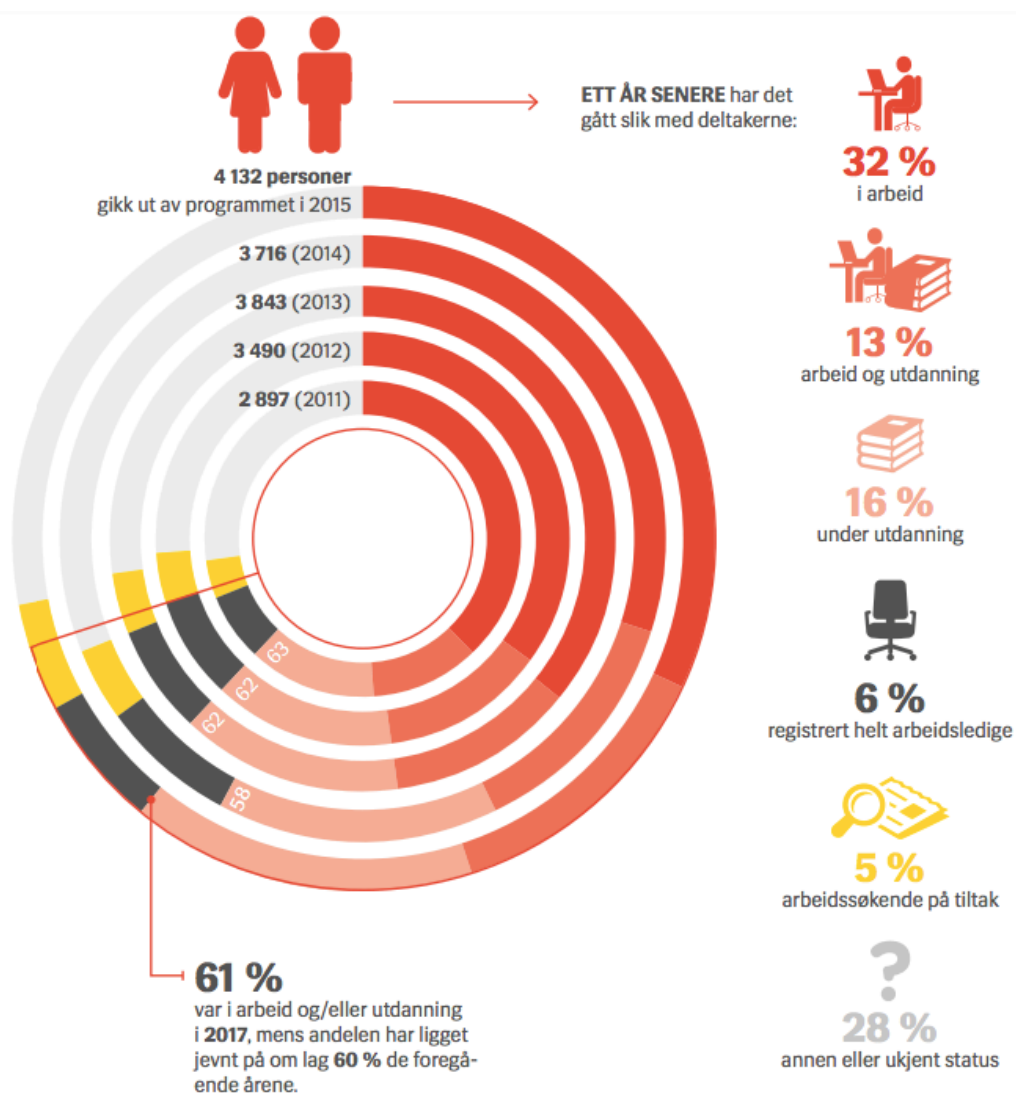


Tall hentet fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/etter-intro/historikk> (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017).

Vi ser at andelen av tidligere deltakere som har gått over i arbeid og/eller utdanning rett etter endt program har holdt seg på mellom 43 og 46 prosent mellom 2010 og 2016.

For å se på introresultatene målt ett år etter endt program, skal vi ta for oss en illustrasjon hentet fra IMDi sin årsrapport fra 2017. Denne tar for seg introresultatene for år 2011 til 2015 og skiller blant annet mellom dem som har gått over i kun arbeid, arbeid og utdanning eller kun utdanning;

FIGUR 6 INTRORESULTATER MÅLT ETT ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM 2011-2015



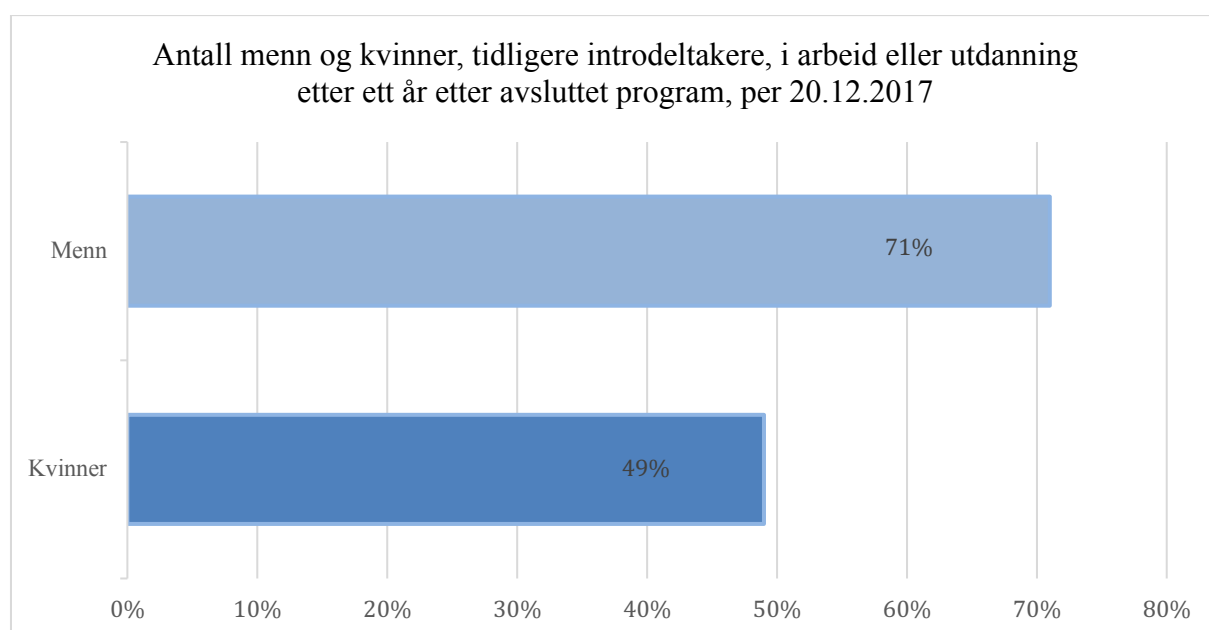
Hentet fra: <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2017/arsrapport-for-imdi-2017.pdf> (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018i, s. 50).

Denne figuren skiller mellom dem som har gått over i arbeid, arbeid og utdanning eller er i utdanning. Det samlede introresultat tallet var 63 prosent for 2011, 62 prosent for 2012, 62 prosent for 2013, 58 prosent for 2014 og 61 prosent for 2015. Med andre ord har introresultatene holdt seg relativt stabile også ifølge SSB sine monitorer. Vi ser samme tendens som i forrige figur, at de som gikk ut av introprogrammet i 2014 har en noe lavere måloppnåelse enn deltakere fra de andre årene. De som gikk ut i 2011 har aller høyest måloppnåelse.

### 5.1.2 Kjønnforskjeller

Vi vil videre se på ulike faktorer ved deltakerne som har betydning for introresultatene; SSB skiller på måloppnåelse hos menn og kvinner i sine statistikker. I følge funn fra litteraturgjennomgangen ser kjønn ut til å henge sammen med deltakeres måloppnåelse i introprogrammet (Blom & Enes, 2015; Enes, 2017). Dette ser tall fra registerdataen ut til å underbygge. I følge tall fra SSB, var som nevnt, 61 prosent av tidligere deltakere i arbeid eller utdanning etter ett år i 2016 (Statistisk sentralbyrå, 2017b). Når vi deler opp resultatene etter kjønn ser tallene slik ut;

FIGUR 7 INTRORESULTATER MENN OG KVINNER ETT ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM I 2017

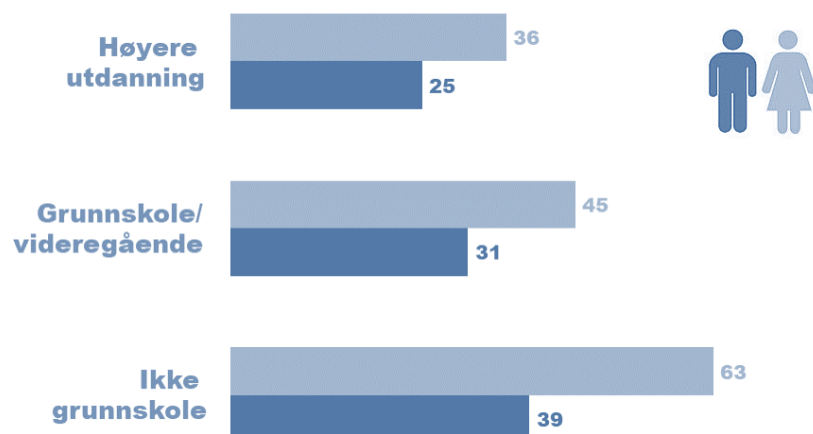


Tall hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (Statistisk sentralbyrå, 2017b).

Vi ser at menn i gjennomsnitt har mye høyere måloppnåelse enn kvinner. Menn ligger over det fastsatte målet på 70 prosent, mens kvinner ligger mer enn 20 prosent under.

En annen faktor som ser ut til å kunne ha betydning for individers resultatoppnåelse er utdanningsnivå (Blom & Enes, 2015; Lillegård & Seierstad, 2013). Figuren nedenfor viser antall måneder det i gjennomsnitt går mellom deltakere blir bosatt, til de går over i arbeid eller ordinær utdanning, basert på trekkene kjønn og utdanningsnivå;

FIGUR 8 ANTALL MÅNEDER DELTAKERE I GJENNOMSNITT BRUKER FRA BOSATT TIL MÅLOPPNÅELSE, ETTER UTDANNINGSNIVÅ OG KJØNN



Tall hentet fra [http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/149887?\\_ts=1427a552630](http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/149887?_ts=1427a552630) (Lillegård & Seierstad, 2013)

Vi ser at deltakere i gjennomsnitt bruker kortere tid jo høyere utdanningsnivå de har fullført. Vi ser også at kvinner i gjennomsnitt bruker flere måneder på å nå måloppnåelse enn menn, uansett utdanningsnivå.

### 5.1.3 Landsbakgrunn og introresultater

Landsbakgrunn er en annen faktor som funnene våre viser at påvirker måloppnåelse (Djuve et al., 2017, s. 225; V. Hernes & Tronstad, 2014). SSBs statistikk tyder også på dette. I følgende tabell ser vi introresultatene til tidligere deltakere fra ulike land, målt av SSB ett år etter endt program;

TABELL 3 INTRORESULTATER MÅLT ETT ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM SETT OPP MOT LANDSBAGGRUNN, PER 2016

Land:	Antall personer	Sysselsatt og/eller under utdanning (introresultater*)	Registrert arbeidsledig og/eller på tiltak	Annen eller ukjent status
<b>Etiopia</b>	243	<b>72%</b>	8%	20%
<b>Burundi</b>	20	<b>70%</b>	0%	30%
<b>Eritrea</b>	920	<b>70%</b>	10%	20%
<b>Saudi Arabia</b>	20	<b>70%</b>	..	..
<b>Kongo</b>	45	<b>69%</b>	..	..
<b>Sudan</b>	280	<b>69%</b>	10%	22%
<b>Iran</b>	245	<b>67%</b>	9%	24%
<b>Myanmar</b>	79	<b>65%</b>	16%	19%
<b>Kina</b>	60	<b>60%</b>	13%	27%
<b>Syria</b>	326	<b>60%</b>	12%	28%
<b>Afghanistan</b>	281	<b>57%</b>	9%	35%
<b>Russland</b>	52	<b>54%</b>	8%	38%
<b>Irak</b>	115	<b>53%</b>	17%	30%
<b>Palestina</b>	28	<b>50%</b>	11%	39%
<b>Somalia</b>	1218	<b>49%</b>	13%	38%
<b>Libya</b>	21	<b>48%</b>	33%	19%

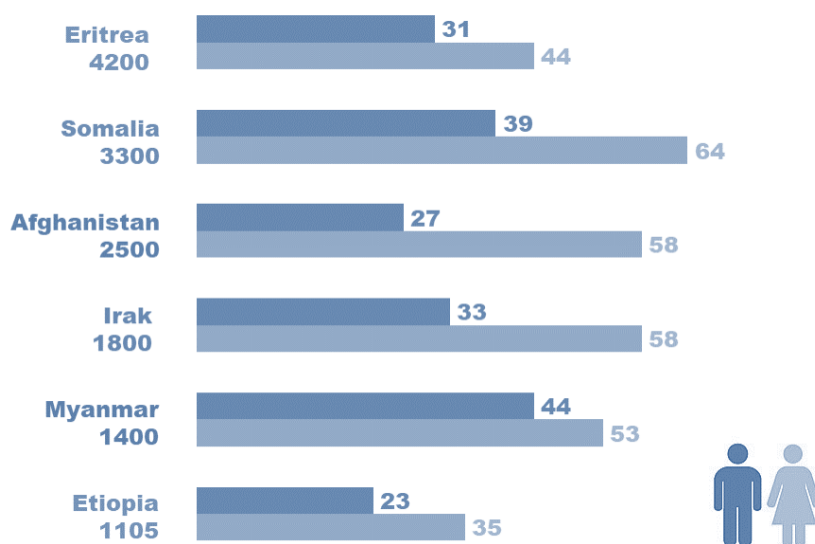
\*Prosentandel av tidligere introdeltakere som er i arbeid eller utdanning ett år etter avslutter program

Tall henter fra Tabell 3 “*Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere. Status på arbeidsmarkedet i november ett år etter endt introduksjonsprogram. Kjønn og landbakgrunn*”  
<https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (Statistisk sentralbyrå, 2017b).

Vi ser at måloppnåelsen for deltakere fra land som Etiopia og Eritrea ligger over det tidligere nevnte samlede resultattallet på nasjonal basis (61 prosent), de ligger også over det fastsatte resultatmålet (70 prosent). Deltakere fra land som Libya og Somalia ligger på en måloppnåelse på omtrent 10 prosent under den samlede måloppnåelsen for introdeltakere. Med andre ord ser vi store variasjoner i resultatoppnåelsen til deltakere fra ulike land. Fra Libya med en gjennomsnittlig måloppnåelse på 48 prosent til Etiopia med 72 prosent. Det er verdt å merke seg at det er svært ulikt antall deltakere fra de ulike landene, fra 20 til 1218 (Statistisk sentralbyrå, 2017b), uten at det kan sees en umiddelbar sammenheng mellom antall deltakere og måloppnåelse.

Tall fra Seierstad og Lillegård (2013) gjør at vi kan se på antall måneder deltakere med ulik landbakgrunn i gjennomsnitt bruker fra de starter programmet til de går ut i arbeid eller ordinær utdanning, også i sammenheng med faktoren kjønn. Her illustrert gjennom en figur;

FIGUR 9 ANTALL MÅNEDER DELTAKERE I GJENNOMSNITT BRUKER FRA BOSATT TIL MÅLOPPNÅELSE, ETTER LANDBAKGRUNN OG KJØNN



Tall hentet fra [http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/149887?\\_ts=1427a552630](http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/149887?_ts=1427a552630) (Lillegård & Seierstad, 2013)

Vi ser også her tydelige forskjeller mellom deltakere fra ulike land. Vi ser at kjønnsforskjellene varierer fra land til land, men at menn generelt har høyere måloppnåelse enn kvinner.

Samtidig som landbakgrunn ser ut til å være en sentral faktor, svekkes ifølge SSB-forskerne Ane Seierstad og Magnar Lillegård (2013, s. 4) forskjellene mellom deltakere med ulik landbakgrunn dersom det kontrolleres for utdanningsbakgrunn.

#### 5.1.4 Alder og introresultater

Litteraturen tyder på at alder kan påvirke deltakeres introresultater (Djuve et al., 2017; Enes, 2017; Tronstad, 2015). Derfor har vi også valgt å se nærmere på dette gjennom registerdata hentet fra SSBs statistikkbank. Vi benytter oss av deres aldersgruppering;



TABELL 4 INTRORESULTATER MÅLT ETT ÅR ETTER ENDT PROGRAM SETT OPP MOT ALDER

Aldersgruppe	Introresultater*
<b>20-24år</b>	77%
<b>25-29år</b>	63%
<b>30-34år</b>	61%
<b>35-39år</b>	61%
<b>40-44år</b>	57%
<b>45-50år</b>	45%
<b>51år eller eldre</b>	22%

\*Prosentandel av tidligere introdeltakere som er i arbeid eller utdanning ett år etter avslutter program

Tall hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/10809/?rxid=c8f20d5a-4c7d-4e08-9156-4a4e970589da> (Statistisk sentralbyrå, 2016b).

I tråd med funn fra litteraturen, ser alder ut til å påvirke deltakeres måloppnåelse betydelig i den retning at yngre gjør det bedre enn eldre. Vi ser at de yngste (mellom 20-24) har aller høyest måloppnåelse. Deretter synker den for hver aldersgruppe vi går “opp”. Resultattallet synker 14 prosent mellom yngste aldersgruppe og den neste (25-29).

Vi har sett på ulike faktorer som ut fra funn fra litteratur og registerdata utpeker seg som sentrale med tanke på introdeltakeres måloppnåelse. Til nå har vi sett på introresultater på nasjonalt nivå. Nå vil vi konsentrere oss om kommunenes resultater.

## 5.2 Introresultater på mesonivå- kommuneresultater

Introtallene måles først per kommune, før de aggregeres nasjonalt. Gjennomsnittet for kommunene på landsbasis har stort sett ligget et sted mellom 44 til 48 prosent. Det er omtrent en tredjedel av kommunene som oppnår det nasjonale måltallet på 55 prosent rett etter avsluttet program (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018i). Måloppnåelsen varierer enormt mellom kommunene. I Trondstads analyse fra 2015 viste det seg å være en differanse på 47 prosentpoeng mellom den “beste” og den “dårligste” kommunen (Tronstad, 2015, s. 5). I en artikkel fra 2016 viser Tronstad og Hernes til at resultater for tidligere deltakere i

introduksjonsprogrammet i perioden fra 2000 til 2012 samlet sett var 63 prosent. Videre pekes det på at den “beste” kommunen hadde en måloppnåelse på 84 prosent, mens den “dårligste” hadde 37 prosent (Tronstad & Hernes, 2016, s. 33). Vi ser med andre ord relativt store forskjeller i kommuners introresultater. Vi skal gå nærmere inn på dette, og se på noen av forskjellene fremstilt ved hjelp av funn fra registerdata hentet for de ni utvalgte kommunene. Vi starter med å se på kommunenes introresultat målt i 2016;

TABELL 5 INTRORESULTATER MÅLT ETT ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM PER. 2016 I UTVALGTE KOMMUNER

Kommune:	Introresultat 2016*:
<i>Haugesund</i>	<b>82%</b>
<i>Asker</i>	<b>79%</b>
<i>Ski</i>	<b>78%</b>
<i>Trondheim</i>	<b>58%</b>
<i>Bergen</i>	<b>56%</b>
<i>Kristiansand</i>	<b>55%</b>
<i>Arendal</i>	<b>50%</b>
<i>Elverum</i>	<b>41%</b>
<i>Moss</i>	<b>36%</b>
<b>*Prosentandel av tidligere introddeltakere som er i arbeid eller utdanning ett år etter avslutter program</b>	

Tall hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro> og <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018g; Statistisk sentralbyrå, 2017b).

Vi ser av tabellen at det er store forskjeller mellom den “dårligste” og “beste” kommunen; hele 46 prosent skiller dem. Dette er tilnærmet samme forskjell (47 prosent) som statsviterne Hernes og Tronstad (2014) viste til mellom den “beste” og “dårligste” kommunene i deres undersøkelse.

Våre funn fra litteraturgjennomgangen tyder på at det i tillegg kan være hensiktsmessig og sammenlikne introresultater over tid (Bratsberg, Raaum & Røed, 2017; Mølland et al., 2018). “Over tid” betyr her at vi ser på kommuners resultater fra år til år, og introresultatene målt for de samme deltakerne mer enn ett år etter endt program. Dette kan gi indikasjoner på om introresultatene er stabile i kommunene, og om de er bærekraftige ut fra målet om varig tilknytning til arbeidslivet. Tabellen under viser introresultater i de ulike kommunene over en seksårsperiode;

TABELL 6 INTRORESULTATER MÅLT ETT ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM SETT OVER TID I UTVALGTE KOMMUNER

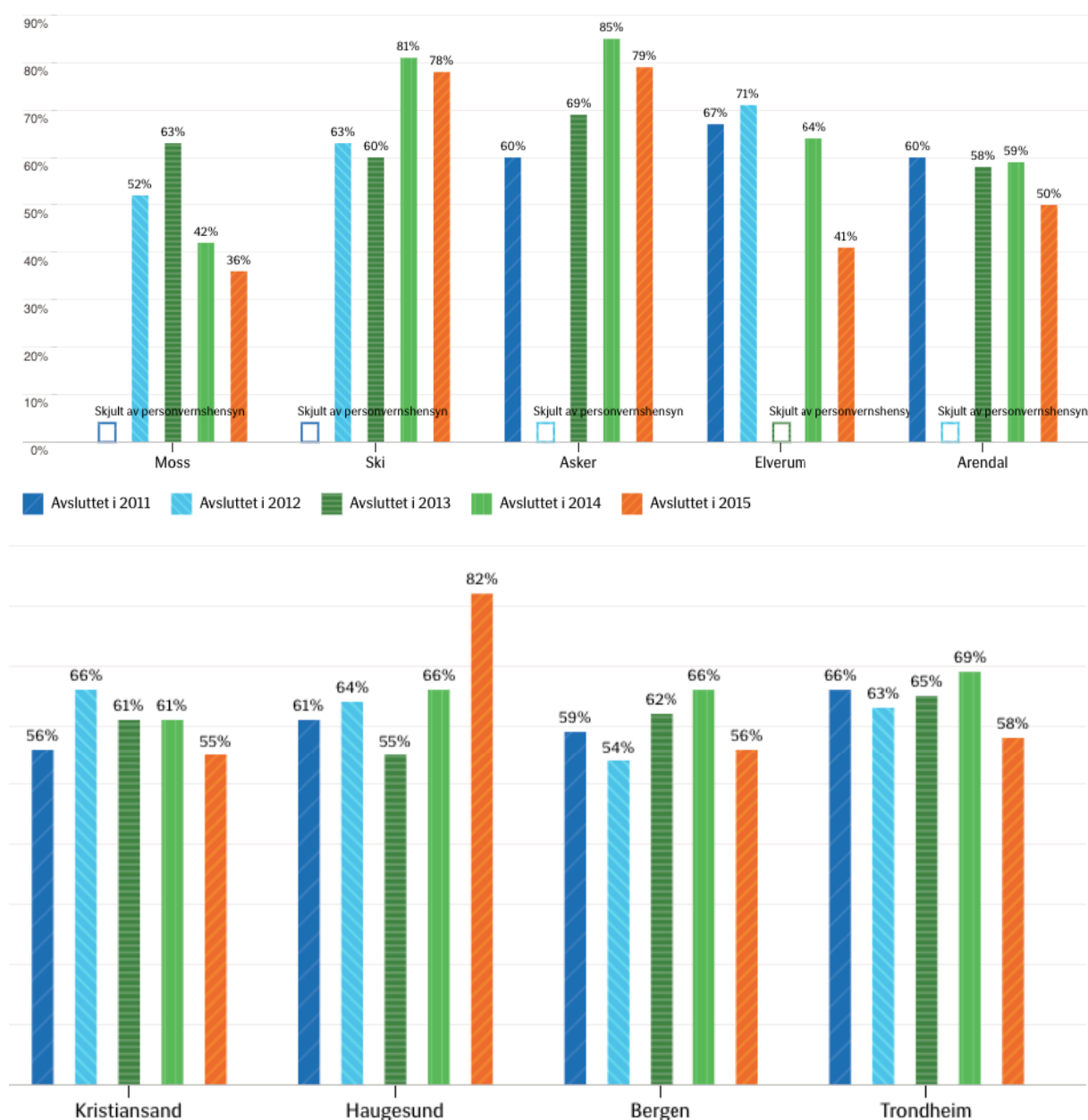
Intro resultater*	2016	2015	2014	2013	2012	2011
<i>Haugesund</i>	<b>82%</b>	62%	66%	56%	63%	68%
<i>Asker</i>	79%	80%	<b>62%</b>	-	73%	-
<i>Ski</i>	78%	69%	-	-	-	-
<i>Trondheim</i>	58%	64%	53%	54%	51%	53%
<i>Bergen</i>	56%	60%	57%	60%	57%	55%
<i>Kristiansand</i>	<b>55%</b>	65%	69%	66%	63%	64%
<i>Arendal</i>	50%	63%	63%	<b>68%</b>	64%	65%
<i>Elverum</i>	41%	-	-	57%	-	60%
<i>Moss</i>	36%	38%	<b>59%</b>	<b>59%</b>	48%	40%
*Prosentandel av tidligere introddeltakere som er i arbeid eller utdanning ett år etter avslutter program						

Tall hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro> og <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018g; Statistisk sentralbyrå, 2017b)

Tabellen viser at eksempelvis Haugesund, den “beste” kommunen i 2016, ikke alltid har hatt like gode resultater. Moss, den “dårligste” kommunen i 2016, hadde sitt laveste resultat samme år. Både i 2014 og 2013 hadde disse to kommunene en relativt lik måloppnåelse. Samtidig har Haugesund stort sett ligget noe over Moss. Mange av kommunene er relativt jevne fra år til år. Disse funnene tyder ikke på noen sterk variasjon fra år til år når det gjelder kommunenes måloppnåelse.

Hvordan ser kommunenes resultater ut når vi følger introdeltakerne i flere år etter endt program? Vil resultatene holde seg stabile? Eller vil de endre seg? Tallene under er introresultatene per 2016. Det vil si at de som avsluttet i 2015 var ferdig for ett år siden ved målingstidspunkt, også videre;

FIGUR 10 INTRORESULTATER I UTVALGTE KOMMUNER ETT-FEM ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM



Hentet fra: [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1106/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@\\$u=prosent;\\$y=2016;\\$cmp=K0220%2CK0213%2CK1601%2CK1201%2CK1001%2CK0906%2CK0427%2CK0104;kohort=%24all;avslstat4=arbutd;kjonn=alle](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1106/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@$u=prosent;$y=2016;$cmp=K0220%2CK0213%2CK1601%2CK1201%2CK1001%2CK0906%2CK0427%2CK0104;kohort=%24all;avslstat4=arbutd;kjonn=alle)  
(Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018g)

Vi ser at de fleste kommunene er relativt stabile på måloppnåelse for deltakere som avsluttet for både ett, to, tre, fire og fem år siden. Samtidig er det noen variasjoner. Haugesunds introresultater fremstår her som svært gode ett år etter endt program, men dersom vi ser på deltakere som gjennomgikk programmet lengre tilbake synker måloppnåelsen betraktelig. Asker viser noen av de samme tendensene. Elverum har ganske betydelig høyere måloppnåelse dersom en ikke kun ser på dem som avsluttet for ett år siden. Moss har også

lavest måloppnåelse på dem som avsluttet ett år før målingen. Med andre ord kan det se ut til at de som har høy måloppnåelse for deltakere som avsluttet ett år tidligere ikke nødvendigvis er de som har best resultater på lengre sikt, og motsatt- de kommunene som har lav måloppnåelse ett år etter endt program har ikke nødvendigvis lav måloppnåelse for deltakere som avsluttet for flere år tilbake.

### 5.2.1 Kjønnforskjeller

Vi har tidligere pekt på at kjønn ser ut til å påvirke deltakerens introresultater (Blom & Enes, 2015; Enes, 2017; Statistisk sentralbyrå, 2017b). Vi skal se om dette også gjelder for deltakerne i de utvalgte kommunene;

TABELL 7 INTRORESULTATER MÅLT ETT ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM I UTVALGTE KOMMUNER SETT OPP MOT KJØNN

Kommune	Introresultater ett år etter (2016)	Antall menn	Introresultat menn	Antall kvinner	Introresultat kvinner
<i>Haugesund</i>	<b>82%</b>	14	-	14	-
<i>Asker</i>	<b>79%</b>	19	-	14	-
<i>Ski</i>	<b>78%</b>	10	-	8	-
<i>Trondheim</i>	<b>58%</b>	121	<b>67%</b>	74	<b>45%</b>
<i>Bergen</i>	<b>56%</b>	146	<b>68%</b>	107	<b>40%</b>
<i>Kristiansand</i>	<b>55%</b>	54	<b>67%</b>	42	<b>40%</b>
<i>Arendal</i>	<b>50%</b>	11	-	7	-
<i>Elverum</i>	<b>41%</b>	13	<b>69%</b>	16	<b>19%</b>
<i>Moss</i>	<b>36%</b>	8	-	14	-

Tall hentet fra [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1106/kvalifisering/deltagere-introprogram/enkeltaar/@\\$u=personer;\\$y=2016;\\$cmp=K0220%2CK0213%2CK1601%2CK1201%2CK1001%2CK0906%2CK0427%2CK0104;kjonn=%24all](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1106/kvalifisering/deltagere-introprogram/enkeltaar/@$u=personer;$y=2016;$cmp=K0220%2CK0213%2CK1601%2CK1201%2CK1001%2CK0906%2CK0427%2CK0104;kjonn=%24all) og <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2016a; Statistisk sentralbyrå, 2017b).

Data på både nasjonalt- (SSB) og kommunalt- (IMDi) nivå ser ut til å peke mot det samme fenomenet: menn har bedre måloppnåelse enn kvinner. Vi ser tendensen på kommunenivå selv om mye er skjult av personvern hensyn. Samtidig er det ikke slik at de kommunene med

flest menn nødvendigvis er de med best resultat. Både Trondheim og Bergen har stor overvekt av antall menn. De “beste” kommunene er relativt likt fordelt på kjønn.

### 5.2.2 Kommunestørrelse

I følge funn fra litteraturgjennomgangen kan det se ut til at sentralitet og størrelsen på kommunene kan ha noen innvirkning på kommuners måloppnåelse (Enes, 2017). Vi skal se om dette ser ut til å gjelde for de utvalgte kommunene;

TABELL 8 INTRORESULTATER MÅLT ETT ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM I UTVALGTE KOMMUNER, SETT OPP MOT INNBYGGERTALL

Kommune:	Antall innbyggere per 1. januar 2016	Introresultater målt ett år etter (fra 2016)
<i>Haugesund</i>	39 951	<b>82%</b>
<i>Asker</i>	60 106	<b>79%</b>
<i>Ski</i>	30 261	<b>78%</b>
<i>Trondheim</i>	187 353	<b>58%</b>
<i>Bergen</i>	277 391	<b>56%</b>
<i>Kristiansand</i>	88 447	<b>55%</b>
<i>Arendal</i>	44 313	<b>50%</b>
<i>Elverum</i>	21 030	<b>41%</b>
<i>Moss</i>	32 182	<b>36%</b>

Tall er hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram> og <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> Fra tabell 4 “Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere. Status på arbeidsmarkedet i november ett år etter endt introduksjonsprogram. Kjønn og utvalgte programkommuner (Minimum 20 000 innbyggere)” (Statistisk sentralbyrå, 2016a, 2017b)

Bergen, Trondheim og Kristiansand er de tre største kommunene. Asker, Arendal og Haugesund ligger på midten hva gjelder innbyggertall og Moss, Ski og Elverum er de minste. Med andre ord finner vi ikke en lineær sammenheng mellom sentralitet og introresultater. Det vi ser er at de tre største kommunene ligger i midten, og to av de tre mellomstore kommunene ligger på toppen.

### 5.2.3 Antall deltakere i de ulike kommunene – hvor stor del av befolkningen utgjør deltakerne

Litteratur tyder på at antall deltakere de ulike kommunene har i programmet kan henge sammen med introresultatene (Djuve & Kavli, 2007; Enes, 2017). Vi skal se på hvor mange antall deltakere de ulike kommunene har hatt de årene vi har sett på introresultatene fra;

TABELL 9 ANTALL INTRODELTAKERNE I UTVALGTE KOMMUNER OVER TID

Årstall	Haugesund	Asker	Ski	Trondheim	Bergen	Kristiansand	Arendal	Elverum	Moss
2016	203	155	157	849	1061	604	254	82	97
2015	144	120	109	658	857	508	173	71	69
2014	121	110	97	565	804	402	140	63	74
2013	116	120	83	532	713	374	112	48	80
2012	118	128	69	514	649	383	153	49	83
2011	106	122	66	491	622	401	138	50	84

Tallene er hentet fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro> (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018a).

Antall deltakere i de ulike kommunene varierer noe fra år til år, men det er en tendens til at de samme kommunene har flest og færrest deltakere uansett hvilke år vi ser på. Nå skal vi konsentrere oss om antall deltakere som sluttet i 2015 for å kunne se dette opp mot introresultatene deres, målt i 2016;

TABELL 10 INTRORESULTATER MÅLT ETT ÅR ETTER AVSLUTTET PROGRAM, I UTVALGTE KOMMUNER SETT OPP MOT ANTALL INTRODELTAKERE

Kommune	Antall deltakere (avsluttet 2015)	Introresultater ett år etter (2016)
<i>Haugesund</i>	28	<b>82%</b>
<i>Asker</i>	33	<b>79%</b>
<i>Ski</i>	18	<b>78%</b>
<i>Trondheim</i>	195	<b>58%</b>
<i>Bergen</i>	253	<b>56%</b>
<i>Kristiansand</i>	96	<b>55%</b>
<i>Arendal</i>	18	<b>50%</b>
<i>Elverum</i>	29	<b>41%</b>
<i>Moss</i>	22	<b>36%</b>

Tallene er hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv> (Statistisk sentralbyrå, 2017b).

Vi ser at det er ganske likt antall deltakere i de “beste” og “dårligste” kommunene. Det er mange flere deltakere i de kommunene som ligger midt i hva gjelder resultatoppnåelse. Videre skal vi se på hvor stor prosentandel deltakerne utgjør av kommunens befolkning, og om dette kan se ut til å ha større sammenheng med introresultatene;

TABELL 11 PROSENTANDEL INTRODELTAKERNE UTGJØR AV BEFOLKNINGEN I UTVALGTE KOMMUNER

	Antall innbyggere per 1. januar 2016	Antall deltakere i 2016	Prosent av befolkningen
<i>Haugesund</i>	39 951	203	<b>0,508</b>
<i>Asker</i>	60 106	155	<b>0,257</b>
<i>Ski</i>	30 261	157	<b>0,518</b>
<i>Trondheim</i>	187 353	849	<b>0,453</b>
<i>Bergen</i>	277 391	1061	<b>0,382</b>
<i>Kristiansand</i>	88 447	604	<b>0,682</b>
<i>Arendal</i>	44 313	254	<b>0,573</b>
<i>Elverum</i>	21 030	82	<b>0,389</b>
<i>Moss</i>	32 182	97	<b>0,301</b>

Tallene er hentet fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro> og <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram> (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018a; Statistisk sentralbyrå, 2016a).



Når det kommer til hvor stor prosent av befolkningen introdeltakerne utgjør varierer dette fra ca. 0,30 prosent i Moss til ca. 0,68 i Kristiansand. Moss er den “dårligste” kommunen, mens de større kommunene plasserer seg i midten. De “beste” kommunene har fra ca. 0,26 til ca. 0,52. Det er med andre ord vanskelig å se noen sammenheng mellom hvor stor prosent introdeltakerne utgjør av befolkningen og resultatene. Prosenttallene er veldig små og forskjellene minimale.

Vi har nå sett på introresultatene på ulike måter og nivåer. Videre i oppgaven skal vi analysere disse funnene fra empirien samt legge til noen tilleggsfaktorer, som ser ut til å være mangelfulle aspekter ved intromålingene, basert på dokumentanalysen.

## 6 Analyse av introresultatene

Gjennom kapittel fem har det blitt identifisert en rekke faktorer som påvirker introresultatene uten at de tas høyde for i dagens målinger. I dette kapitlet vil disse undersøkes nærmere, suppleres og analyseres.

Flere studier peker på en rekke faktorer både hva gjelder deltakere og strukturelle forhold i de ulike kommunene, som påvirker resultatene (Djuve et al., 2017; Lillegård & Seierstad, 2013; Mølland et al., 2018). Introresultatene ser altså ut til å være sammensatte av en hel rekke faktorer som mange analyser ikke fanger opp, og som på mange måter ikke tas hensyn til ved bruk av resultatene. Dette kan sees på som problematisk når resultatene blant annet blir brukt til å rangere kommuner, og som et av flere, beslutningsgrunnlag for å kalkulere om- og hvor mange en kommune kan bosette (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017b).

Rambøll (2011) har dokumentert at det både eksisterer ulike syn i kommunene på hva et godt resultat i introduksjonsprogrammet er, og hva som er et meningsfullt tidspunkt å måle på. Norske kommuner har valgt å organisere og drive introduksjonsprogrammet på svært ulike måter, innenfor de rammene som er satt, både hva gjelder sektorielt eierskap, pedagogisk innhold og arbeidsmetoder. Hvordan introduksjonsarbeidet drives og hva som utgjør innholdet i programmet, kan tenkes å henge sammen med resultatene til de enkelte kommunene. Samtidig ser vi at det ikke er slik at de kommunene som har gode resultater nødvendigvis gjør det samme- eller arbeider på lik måte (Kavli et al., 2007). Undersøkelser og analyser av introduksjonsprogrammets resultater i Norge og hva som kan forklare resultater både nasjonalt og på kommunenivå, kan sies å så langt ikke ha klart å fange opp omfanget av de ulike faktorer som er med på å påvirke dette. Studier foretatt i Danmark har en høyere forklaringsverdi knyttet til trekk med deltakere eller kommunen sett i sammenhengen med effekt på resultat (V. Hernes & Tronstad, 2014). I studien *“Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2007”* skriver forskere Leif Husted og Eskil Heinesen om variasjonen mellom kommunene: «Variansen reduseres med 73 prosent som følge af korrektionerne baseret på den statistiske model. Dette er udtryk for, at de faktorer, der indgår i den statistiske model kan forklare en meget stor del af variationen i gennemsnitlige varigheder mellem kommuner.» (Husted & Heinesen, 2009, s.

43). Tilsvarende studier i Norge har en forklaringsverdi på kun 18 prosent av variasjonene i kommunenes resultater. Dette indikerer at det er behov for å forbedre analysemodellene som til nå er brukt i Norge (Djuve & Kavli, 2015; V. Hernes & Tronstad, 2014).

Djuve og Kavli (2015), som har forsket mye på introduksjonsprogrammet, argumenterer for at kommunenes ulike arbeid med introduksjonsprogrammet må forventes å henge sammen med resultater. Samtidig understreker de at kunnskapen på dette området både er mangelfull og usikker. De mener at det i tillegg er både lite- og usikker kunnskap knyttet til elementer som i hvilken grad overgang til arbeid og utdanning etter program faktisk kan tilskrives deltakelse i program. Flere som er lærere ved voksenopplæringer og programrådgivere ved NAV uttrykker frustrasjon over at dette ikke blir vektlagt, og at det kun er arbeid og utdanning på videregående nivå og høyere som måles uten at det sees på ulike forutsetninger får å nå disse målene (Djuve & Kavli, 2015). Vi vet eksempelvis lite om hva som skjer med deltakere som ikke går over i lønnet arbeid eller ordinær utdanning etter endt programperiode. Djuve og Kavli argumenterer for å se nærmere på hvordan aktiviteten etter introprogram påvirker tidligere deltakers vei videre til norsk arbeids- og samfunnsliv. Videre nevner de at introduksjonsprogrammet har som ambisjon at deltakere skal oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvstendighet. Samtidig har vi lite kunnskap om elementer som tidligere deltakers arbeidstilknytning og lønnsutvikling på sikt. Slik sett kan det ansees som viktig å følge tidligere deltakere over tid (Djuve & Kavli, 2015).

Ut i fra overnevnte betraktninger kan det se ut til at dagens praksis rundt introprogrammets målinger er relativt ensporet, unyansert og kortsiktig. Videre i kapitlet vil det løftes frem ulike utfordringer med tanke på hvordan introresultatene måles, basert på funn fra dokumentanalysen. Noen av disse vil også trekkes inn i diskusjonen i kapittel 7.

Vi begynner med å se på utfordringer på et overordnet, makronivå, for å deretter ta for oss meso- og til slutt mikronivå.

## 6.1 Introresultater på makronivå

I dette underkapitlet tar vi for oss noen utfordringer vi har valgt å sortere inn under makronivå. En del av disse berører både meso- og mikronivå, men er allikevel plassert her, da vi anser dem som “overordnede” utfordringer. Med andre ord utfordringer som anses som sentrale på nasjonalt nivå- og berører introresultatene på dette nivået.

### 6.1.1 Datakvalitet og sammenligningsgrunnlag

I kapittel 3., presenterte vi NIR og datakvalitet. Utfordringer knyttet til NIR sin datakvalitet har vært diskutert av flere studier. Rambøll (2011, s. 5-6) problematiserer det å sammenligne resultatene for små programmer med inntil 10 deltakere med store programmer med over 100 deltakere. Kan en si at en kommune har hatt resultatnedgang når den etter en kraftig volumøkning og økning i arbeidsledighet mestrer å få flere deltakere over i arbeid og utdanning enn tidligere? Med andre ord, hva med situasjoner der det reelle antallet deltakere med resultatoppnåelse har økt, mens andelen har sunket fordi antallet deltakere som har avsluttet programmet har økt kraftig. Vil dagens resultatmålinger fange opp slike situasjoner på en hensiktsmessig måte? Djuve og Kavli (2015) presiserer at 5000 registrerte deltakere er utelatt fra deres analyser fordi de mangler registreringsinformasjon om bosetningskommune eller bosetningsdato. Hvem er de – og hvordan gikk det med dem? De skriver også om at det i noen tilfeller rapporteres færre deltakere ut av programmet enn det antallet flyktninger registrert skulle tilsi. Dersom dette er reelle deltakere og ikke dobbeltregistrering, kan det ha bidratt til å overdrive de positive resultatene i SSBs monitor som tar utgangspunkt i dem som har avsluttet programmet (Djuve & Kavli, 2015). Fremstilte funn i figur 6 er basert på SSBs årlige monitor over måloppnåelse fra deltakere som avsluttet introprogrammet mellom 2011 til 2015. Denne viste at 28 prosent av deltakerne har “annen eller ukjent status” (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018i, s. 50). Slike aspekter gjør at vi kan stille spørsmålstegn ved dataenes troverdighet og gyldighet. Dersom dataene ikke er gode nok vil dette kunne sies å videre påvirke introresultatenes troverdighet og gyldighet.

### 6.1.2 Samfunnsøkonomiske hensyn

Finanskrisen og lave oljepriser har skapt press på det norske arbeidsmarkedet. Fra perioden mellom 2012 og 2016 har arbeidsmarkedet vært utsatt for nedgangskonjunktur og høy arbeidsledighet. Nedgangskonjunktur, høy arbeidsledighet og høy migrasjon har forskjøvet

flere grupperinger av arbeidsstokken opp mot hverandre (Finansdepartementet, 2017). Velferdsstaten Norge er tuftet på en sosial kontrakt som fordrer høy arbeidsdeltakelse. Tillit og fellesskapsløsninger baserer seg på rettigheter sikret gjennom plikter. Dersom de gjeldende velferdsordningene- og velferdsstaten skal kunne vedvare så er det avgjørende at sysselsettingsgraden av nye borgere er høy, vedvarende og likestilt (NOU 2017:2, 2017). Ut fra dette anser vi tidsperspektiv og arbeidstilknytning som to sentrale faktorer ved det samfunnsøkonomiske aspektet av introresultatene.

### 6.1.2.1 Tidsperspektiv

Introdeltakere kan ha stor variasjon i hvor lang veien er over til arbeid eller utdanning ut i fra deres forutsetninger (Djuve & Kavli, 2015, s. 43). De første årene etter at flyktningene blir bosatt i Norge, øker sysselsettingen kraftig. Sysselsettingsgraden når et toppunkt på 60-70 prosent for menn og 40-50 prosent for kvinner, til sammenligning er sysselsettingen blant norskfødte på omlag 80 prosent (Barne- og likestillingsdepartementet, 2013, s. 25-26; Bratsberg et al., 2017; Djuve et al., 2017; Integrerings -og mangfoldsdirektoratet, 2018, s. 2). I et lengre tidsperspektiv viser en artikkel fra Frisch-senteret til at sysselsettingen blant flyktninger faller etter fem til seks års botid. En av årsaken til fall i sysselsettingen er at flyktningene mangler grunnleggende ferdigheter og utdanning (Bratsberg et al., 2017).

En analyse av introduksjonsprogrammets resultater fra 2018, viser til at sysselsettingsgraden blant tidligere introdeltakere generelt ser ut til å øke frem til fem år etter oppholdstillatelse for så å flate ut. Etter fem år har rundt 30 prosent av deltakerne ikke lenger et arbeidsforhold. Av deltakere med inntil 10 timers arbeidstid per uke etter avsluttet program, har 17,6 prosent av dem allerede falt ut av arbeidsmarkedet to år senere. Det at disse faktorene ikke fanges opp av dagens måling og at få kommuner reflekterer over dette, blir trukket frem som en svakhet (Mølland et al., 2018). Djuve og Kavli (2015) understreker at gjennomsnittsberegninger kan skjule viktig info. Det er blant annet ikke sikkert at det er de samme introdeltakerne som får en sterkere tilknytning til arbeidslivet, noen kan ha falt fra mens andre er kommet til. Andre elementer resultatene ikke fanger opp, er at når målingene foretas i november året etter avsluttet introduksjonsprogram, varierer det fra 11 til 22 måneder siden deltakernes programslutt. Det varierer også hvor lenge noen har vært i programmet, fra noen dager til tre år, og hvor lenge de har oppholdt seg i mottak før programmet.

Tidsperspektiv er sentralt ikke bare når det gjelder individers resultatoppnåelse, men også på kommuners. Det å kun se på kommunenes resultat samme år eller ett år etter introdeltakerne har avsluttet programmet synes noe mangelfullt. Det viser seg at noen kommuner gjør det meget bra på kort sikt, men dårligere på lang sikt eller i noen tilfeller motsatt. Samtidig er det noen kommuner som ser ut til å ha gode resultater enten man ser på kort eller lang sikt (Mølland et al., 2018). Figur 10 illustrerte at registerdata angående de ni utvalgte kommunene viser noen av de samme tendensene. Tidsperspektivet er med andre ord en gjeldende faktor både på individ- og kommunalnivå. Samtidig påvirker, eller forplanter denne faktoren seg også i introresultatene på nasjonalt nivå. Det samme kan sies om faktorer som grunnskole, noe vi skal komme inn på litt senere i kapittel 6.1.3, og arbeidstilknytning.

#### 6.1.2.2 Arbeidstilknytning – med en fot innenfor?

Sysselsetting av bosatte flykninger er det viktigste integreringspolitiske målet for den norske stat. Arbeid sees på som en kilde til inntekt, selvrespekt og selvrealisering og som helt sentralt for å redusere sosiale forskjeller (Barne- og likestillingsdepartementet, 2013). En sterk arbeidstilknytning er en svært sentral målsetting for deltakerne i introprogrammet (Djuve & Kavli, 2015; Hagelund & Kavli, 2009; NOU 2010:7, 2017). En IMDi rapport om integrering i Norge 2017 sier følgende; «Introduksjonsordningen er vårt viktigste virkemiddel for kvalifisering til arbeid og selvforsørgelse.» (Integrerings -og mangfoldsdirektoratet, 2018, s. 4).

For at det skal regnes som at en tidligere deltaker i introduksjonsprogrammet har nådd målet om å være sysselsatt, må vedkommende som nevnt jobbe minst en time i referanseuken (Lillegård & Seierstad, 2013). Hvorvidt det å arbeide en time, en gang i uken, kan sies å bidra til selvrespekt, selvrealisering, skape økonomisk selvstendighet og redusere sosiale forskjeller kan det stilles spørsmålstegn ved. Det eksisterer store forskjeller mellom ulike innvandrergupper og arbeidsdeltakelse, men samlet sett har innvandrere lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig (Barne- og likestillingsdepartementet, 2013, s. 25-26). I følge IMDi sin rapport om integrering i Norge 2017, tjener innvandrere mindre enn befolkningen for øvrig. Dette gjelder særlig flykninger, kvinnelige innvandrere og de med en botid på 0 til 4 år i Norge (Integrerings -og mangfoldsdirektoratet, 2018, s. 2, 8). I en NAV-rapport fra 2017 påpekes det at halvparten av sosialhjelpsmottakerne i Norge, er innvandrere (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017).

En Fafo-rapport fra 2007 om introduksjonsprogrammet, stiller spørsmål ved om det å komme raskt ut i arbeid nødvendigvis fører til at deltakerne får en stabil posisjon i arbeidsmarkedet (Kavli et al., 2007, s. 178-179)? Introduksjonsprogrammet har som ambisjon at deltakere skal oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvstendighet. Samtidig ser ut til at svært mange deltakere går over i korte deltidsstillinger (Djuve & Kavli, 2015). Tidligere introdeltakere arbeider oftere enn øvrige befolkning i midlertidig ansettelser og/eller deltid, og oftere i sektorer og arbeid med dårligere miljø og organisering. Blant de tidligere deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2012 og 2013, hadde fire av ti avtalt arbeidstid over 30 timer i uken ett år etter endt program, altså heltid eller tilnærmet heltid. Fire av ti hadde avtalt arbeidstid på 1–19 timer i uken, altså en relativ liten deltidsstilling, mens de resterende to av ti personer hadde avtalt arbeidstid 20–29 timer per uke (Enes & Wiggen, 2016). I følge Djuve, Kavli og Sterri var det også per 2017, både blant kvinner og menn, en stor andel av tidligere introdeltakere som arbeidet deltid. Samtidig er det over tid en økende andel av de deltidsarbeidende som ikke er velferdsstatsavhengige, ifølge deres definisjon av begrepet (Djuve et al., 2017, s. 240). Enes skriver også i sin artikkel fra 2017 at mange av de tidligere introdeltakerne jobber deltid, og at mange finner arbeid innenfor helse- og sosialtjenesten og rengjøring (Enes, 2017).

I følge en NOU fra 2010 var det behov for mer kunnskap knyttet til om introdeltakere får arbeid som tilsvarer deres kvalifikasjoner (NOU 2010:7, 2017, s. 263), noe også Fafo-rapporten fra 2007 tar opp. Rapporten stiller spørsmål ved om deltakerne får arbeid som tilsvarer deres kvalifikasjoner og kompetanse (Kavli et al., 2007). Innvandrere er generelt ofte overkvalifisert for jobben de har og får ikke brukt ressursene sine godt nok ifølge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013, s. 9).

Faktorene nevnt over kan føre til at introdeltakere, og innvandrere for øvrig får “en fot innenfor” i det norske arbeidsmarkedet. Sosiolog Arne Kristian Aas’ kvantitative studie av registerdata konkluderer med at; «Innvandrerens ustabile arbeidstilknytning i mange næringer er en viktig årsak til at de tjener mindre enn nordmenn. En annen årsak til inntektsforskjellen er at innvandrere er overrepresentert i andre næringer enn nordmenn.» (Aas, 2005, s. 5).

#### *6.1.4 Grunnleggende med grunnskoleutdanning?*

Resultatoppnåelse i introresultatene måles, som nevnt, ved overgang til arbeid eller “ordinær utdanning”. Grunnskoleutdanning regnes ikke med som måloppnåelse.

Flere aspekter med dette kan anses som problematisk. Kommunen er forpliktet, etter både introloven og opplæringsloven, til å tilby en individuell tilpasset opplæring (Introduksjonsloven, 2003; Opplæringslova, 1998). Det er flere deltakere i introprogrammet som har liten eller ingen skolegang. Flere mangler grunnleggende lese- og skriveferdigheter. For mange innvandrere i introprogrammet vil det derfor være avgjørende å få denne kvalifiseringen som en del av programmet. Ordinær utdanning eller tilpasset undervisning på grunnskole- eller videregående nivå kan inngå som en del av introduksjonsprogrammet, men kommunen har ingen plikt til å tilby deltakere grunnskoleutdanning som en del av programmet (Djuve et al., 2014; V. Hernes & Tronstad, 2014, s. 12). En oversikt over tiltak i introprogram fra SSB viser at henholdsvis 18 og 14 prosent av menn og kvinner i programmet var registrert i grunnskoleopplæring i 2014 (V. Hernes & Tronstad, 2014, s. 104). Bruken av grunnskole har økt betydelig i senere tid (Djuve et al., 2017, s. 287).

Det er utfordrende å måle effekten av grunnskole som virkemiddel (Djuve et al., 2017). På individnivå kan dette sees opp mot den negative selekteringen som foregår ved at det først og fremst er nettopp de deltakerne med minst skolegang fra før som får tilbud om grunnskole som virkemiddel (Djuve et al., 2017, s. 283, 287). Når det kommer til kommunalnivå, er grunnskole et tiltak med store lokale variasjoner i hvor mye- og hvordan tiltaket anvendes (Djuve et al., 2017, s. 115, 287). Noen studier peker på at det ikke har noen effekt med høy andel av deltakere som tar grunnskole med tanke på videre overgang til arbeid, fire år etter oppstart i program. Dette er naturlig da grunnskoleutdanning ikke først og fremst kvalifiserer til arbeid, men til videregående utdanning. Samtidig er det dokumentert at det er en sterk positiv effekt med bruk av grunnskole på deltakelse i utdanning fire år etter oppstart i program, for menn og kvinner på spor 1, som er tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang. Dette gjelder også etter kontroll for kjennetegn ved deltakere og kommuner (Djuve et al., 2017, s. 287). En FoU-rapport fra 2018 viser til at grunnskoleutdanning er viktig for tilknytning til arbeidslivet på lang sikt. Etter botid på ni år er i gjennomsnitt 60 prosent av de som ikke fullfører grunnskolen i Norge sysselsatt. For de flyktningene som fullfører grunnskolen i Norge er andelen nær 80 prosent etter lik botid. Forfatterne stiller seg dermed



noe spørrende til det faktum at grunnskole ikke gjelder som måloppnåelse i introresultater (Mølland et al., 2018). I tillegg er dannelsesperspektiv og grunnleggende ferdigheter avgjørende for å imøtekomme introduksjonsprogrammets målsetting om styrke mulighet for deltakelse i samfunnslivet (Introduksjonsloven, 2003).

Vi har nå tatt for oss utfordringer med dagens praksis omkring målinger av introresultater som kan sies å ligge på et overordnet makronivå, nå skal vi bevege oss over på mesonivå og utfordringer som kan sies å ligge på dette nivået.

## 6.2 Introresultater på mesonivå

I denne delen tar vi for oss noen utfordringer på kommunalt- mesonivå. Disse omfatter følgende faktorer; sentralitet og kommunestørrelse, organisering av introprogrammet, arbeidsmarkedet og antall introdeltakere.

### *6.2.1 Manglende hensyn til strukturelle, sektorielle og organisatoriske faktorer*

En rekke studier og analyser peker på at ulike strukturelle, sektorielle og organisatoriske kjennetegn og faktorer ved de ulike kommunene påvirker introresultatene uten at dagens målinger tar hensyn til dette. Analyser viser at noen kommunekjennetegn samvarierer signifikant med overgang til arbeid. Noen av faktorene som trekkes frem er sentralitet, kommunestørrelse, antall deltakere som har vært- og er med i programmet, arbeidsmarkedet i den aktuelle kommunen og hvordan introprogrammet er organisert (Blom & Enes, 2015; Djuve & Kavli, 2007; Djuve et al., 2001; Djuve et al., 2017; Enes, 2017; Skutlaberg, Dragsland & Høgestøl, 2014). Flere av disse faktorene har også registerdataen illustrert at kan ha betydning for resultatoppnåelse. Vi skal nå kort gjøre rede for hver av disse faktorene.

#### 6.2.1.1 Sentralitet og kommunestørrelse

Kommunene i Norge varierer stort med tanke på størrelse. SSB-forsker Anette Walstad Enes (2017) skriver at det ville sees på som naturlig at det er de største kommunene som gjorde det best, med tanke på både utdannings- og arbeidsmuligheter. Likevel ser det, ifølge hennes

funn, ut til at det er deltakere i mindre kommuner med 2000-10 000 innbyggere som har høyest måloppnåelse. Samtidig viser det seg at det er gunstig for resultatoppnåelse at det er en høyskole eller et universitet innenfor kommunens grenser (Blom & Enes, 2015). I følge en undersøkelse fra 2017 har sentralitet en signifikant samvariasjon med introdeltakeres overgang til arbeid. Middels sentrale kommuner har lavere overgang til arbeid enn storbyene (Djuve et al., 2017). Derimot hevder Tronstad og Hernes (2016) at det ikke ser ut til å spille noen vesentlig rolle om innvanderne bosettes i byer eller mer perifere kommuner.

I 2014 utførte Ideas2Evidence en evaluering av fem storbyer sin introduksjonsprogram. De fem storbyene var Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Rapporten fastslo at det ikke er hvor introprogrammet er organisert som er av betydning, men hvordan (Skutlaberg et al., 2014). Noe vi skal se nærmere på under neste del av oppgaven.

#### 6.2.1.2 Kommunal organisering

Norske kommuner har som nevnt relativ stor frihet med tanke på å organisere introduksjonsprogrammet slik de ønsker, innenfor rammene som er satt. Kommunen utpeker en etat som får hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen. Det er NAV som tilrettelegger kunnskap om arbeidsmarkedet og NAV tiltak. Voksenopplæringen har vanligvis ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hver av disse aktørene har ulike fokus. NAV er mer arbeidsrettet, mens voksenopplæringene er mer utdanningsrettet (Tronstad, 2015). Tidligere rapporter har pekt på organisering som en forklarende faktor hva gjelder kommunenes store forskjeller i introresultater (Djuve, Hagelund & Kavli, 2011; Kavli et al., 2007; Rambøll, 2011). Samtidig viser en bivariat analyse fra NIBR at det å organisere introduksjonsprogrammet i- eller utenfor NAV har lite betydning for resultatoppnåelsen (Tronstad, 2015, s. 5). En analyse av Djuve et al. viser til ulike resultater mellom kommuner som i stor grad er organisert likt, med like arbeidsmetoder (Djuve et al., 2017).

#### 6.2.1.3 Arbeidsmarked

Sysselsettingsgraden i det lokalsamfunnet flyktninger bosetter seg i, påvirker kommunenes resultatoppnåelse. Noen anser dette som å være den viktigste kommunefaktoren med tanke på måloppnåelse i introresultatene. Jo lavere arbeidsledigheten er i kommunen, jo høyere sannsynlighet er det for at tidligere deltakere er i arbeid eller utdanning etter endt program (Djuve et al., 2017; Enes, 2017; Tronstad & Hernes, 2016). SSB-forskerne Svein Blom og

Anette Walstad Enes (2015) analyserte hvorvidt kommunespesifikke forklaringsvariabler påvirket introdeltakeres overgang til arbeid og utdanning. Analysen fant størst sammenheng mellom arbeidsledighet i kommunene og grad av måloppnåelse. Samtidig viser funn fra en FoU-rapport fra 2018 at arbeidsmarked ikke ser ut til å kunne forklare kommunale forskjeller i seg selv, bildet er mer komplekst enn som så (Mølland et al., 2018). Et eksempel på en enkeltstående faktor som kan ha stor forklaringsverdi i denne forbindelsen er tilstedeværelsen av en hjørnesteinsbedrift (Søholt, Tronstad & Vestby, 2015).

#### 6.2.1.4 Antall deltakere

Antall introdeltakere varierer svært mye mellom kommunene, og kan påvirke kommunenes resultater (Djuve & Kavli, 2007; Enes, 2017). Funn fra registerdatamaterialet viser til at det er relativt likt antall deltakere i de “beste” og “dårligste” kommunene blant de ni utvalgte. Det er mange flere deltakere i de kommunene som ligger “midt i”. Dermed gir ikke disse funnene noe klart svar på om det å ha få eller mange deltakere påvirker resultatene i positiv eller negativ retning.

En sentral faktor når det kommer til antall introdeltakere i kommunene er utfordringer hva gjelder resultatenes sammenlignbarhet og overførbarhet mellom de ulike kommunene. Hvor mange deltakere den enkelte kommune har, vil også avgjøre hvor store utslag den enkeltes måloppnåelse vil gi. Det kan dermed argumenteres for at det eksempelvis i kommuner med få deltakere vil være ekstra avgjørende med individuelle faktorer hos deltakerne (Djuve & Kavli, 2007; Enes, 2017).

Vi har nå kort oppsummert noen utfordringer på kommunalt nivå og skal nå bevege oss over på mikronivå og mulige utfordringer som ligger her.

### 6.3 Introresultater på mikronivå

I denne delen skal vi se på noen faktorer som ligger på individnivå, eller mikronivå, og ser ut til å ha innvirkninger på deltakeres måloppnåelse uten at dagens målinger tar høyde for disse.

### *6.3.1 Manglende hensyn til individuelle kjennetegn og faktorer*

Analyser av resultatene fra introduksjonsprogrammet viser at det er stor variasjon mellom ulike deltakers måloppnåelse basert på individuelle kjennetegn (Blom & Enes, 2015; Djuve et al., 2017; Enes, 2017; Tronstad, 2015). Sammensetning av deltakergruppe i introduksjonsprogrammet i de ulike kommunene kan påvirke resultater og måloppnåelse (Mølland et al., 2018). Dette tas ikke hensyn til i dagens målinger av introresultatene. En studie utført av Enes (2017) viser at det er de individuelle egenskapene kjønn, alder og landbakgrunn som i størst grad påvirket utfallet av resultater i introduksjonsprogrammet. En annen faktor som er svært relevant er utdanningsnivå (Blom & Enes, 2015). Disse faktorene har også vist seg som betydningsfulle for introresultatene i følge registerdataen som er analysert. Vi skal videre gå inn på hver av disse ulike faktorene.

#### *6.3.1.1 Kjønn og alder*

Kjønn er en sentral variabel med tanke på måloppnåelse etter introprogram (Djuve et al., 2017, s. 221). Slik både figur 7, 8, og 9 illustrerte. Menn har generelt bedre resultater enn kvinner. 71 prosent av mennene og 49 prosent av kvinnene var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram i 2016. «(...) det er dobbelt så høy andel blant mennene enn kvinnene som er sysselsatt – 40 prosent blant mennene og 22 prosent blant kvinnene.» (Statistisk sentralbyrå, 2017a).

Det at kvinner har lavere måloppnåelse enn menn kan se ut til å ha flere grunner. Kvinnelige introdeltakere har generelt mindre utdanning og arbeidserfaring enn mannlige. En annen faktor som kan anses som sentralt er omsorgsoppgaver. Det er flere som har satt fokus på dette i forbindelse med introresultater (Djuve et al., 2011; Fröh, Lidén, Gardsjord, Aden & Kvarme, 2016). Noe av det som løftes frem er at kvinner ofte bruker lengre tid på å fullføre introprogrammet enn menn, dette er gjerne grunnet permisjoner i forbindelse med fødsel og omsorg for små barn. Forskjellen mellom menn og kvinners måloppnåelse er størst blant de yngste (Djuve et al., 2011, s. 10). Det er forskjell på graden av ulikheter mellom kvinner og menns sysselsettingsgrad sett i lys av landbakgrunn. Det ser ut til at de landene med størst forskjeller er land der det er vanlig praksis at kvinner er hjemmeværende. Det kan tenkes at det er en utfordring å skulle endre innstilling fra å se for seg en tilværelse som hjemmeværende til å skulle tilpasse seg forventningene i det norske samfunn om å kombinere omsorgsoppgaver og sysselsetting (Djuve et al., 2011). Forskjellene blant måloppnåelse hos

kvinner og menn ser også ut til å henge sammen med antall barn (Lillegård & Seierstad, 2013, s. 14, 20). Samtidig som kvinnelige deltakere bruker lengre tid på å bli sysselsatt, er det en særlig positiv utvikling i sysselsatte over tid blant kvinner. Veksten i antall sysselsatte går med andre ord saktere hos de kvinnelige introdeltakerne, men er mer vedvarende (Djuve et al., 2011, s. 10, 14).

Videre ser det ut til at alder påvirker grad av måloppnåelse betydelig. Yngre gjør det generelt bedre enn eldre. Det er de som er mellom 20 og 30 år som i størst grad går over i arbeid eller utdanning etter endt program (Djuve et al., 2017; Enes, 2017; Tronstad, 2015). Yngre deltakere, og da særlig menn under 30 år, når målet om minst 70 prosent i arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram. Blant kvinner i samme aldersgruppe er det kun halvparten som er i arbeid eller utdanning (Djuve & Kavli, 2015; Enes, 2017). Alder fortøner seg som en enda større forklarende faktor hos menn enn hos kvinner. Yngre menn har høy måloppnåelse uansett andre kjennetegn. For kvinner er utdanningsbakgrunn mest signifikant, og lav utdanning kompenseres ikke av lav alder slik som hos mennene (Djuve et al., 2017, s. 221).

### 6.3.1.2 Utdanningsnivå og sporinndeling

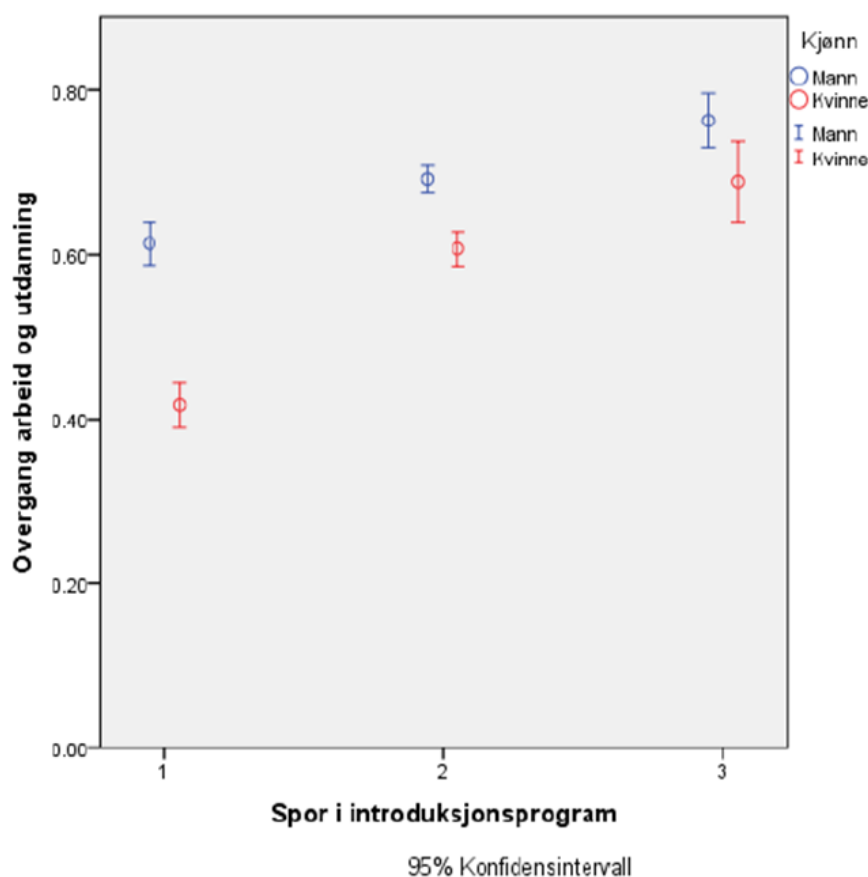
I følge Blom og Enes sin undersøkelse fra 2015 går videregående og høyere utdanning sammen med økt sjanse for overgang til arbeid eller utdanning. Enes fant også i sin undersøkelse fra 2017 funn som tydet på at andel sysselsatte blant de tidligere deltakerne i programmet økte med utdanningsnivå. Som nevnt ovenfor er dette enda mer gjeldende for kvinner enn menn. For kvinner er utdanningsnivå i følge Djuve et al. (2017, s. 221) den mest utslagsgivende faktoren. Utdanningsnivå, slik SSBs statistikk er utarbeidet, er det høyeste registrerte utdanningsnivået til en person. Uavhengig om dette gjelder godkjent utenlandsk utdanning eller utdanning tatt i Norge (Enes, 2017). Deltakere i introduksjonsprogrammet har svært ulikt utdanningsnivå. Noen deltakere har liten eller ingen skolegang, mens andre har høyere utdanning (VOX, 2012). Kommunen må, etter opplæringsloven, tilby tilpasset opplæring til voksne som har behov for grunnleggende utdanning, også innvandrere (V. Hernes & Tronstad, 2014, s. 12-13).

I følge NOU 2010:7 "*Mangfold og mestring*" er det behov for ytterligere kunnskap om hva slags utdanning deltakerne tar etter endt program, i hvilken grad deltakerne får arbeid som tilsvarer deres kvalifikasjoner, og hva som skjer med dem som ikke går over i arbeid eller

utdanning. Samme utvalg påpeker at: «det store fremtidige behovet for kvalifisert pedagogisk personell i opplæringen for voksne. Utvalget ser det som en utfordring at det er manglende sammenheng mellom introduksjonsloven og opplæringsloven.» (NOU 2010:7, 2017, s. 15).

Slik vi har vært inne på i kapittel 4 kan deltakerne følge opplæring på tre ulike spor. Valg av spor avhenger av morsmålet og deres tidligere skolegang. I Spor 1 er undervisningen tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang, der enkelte ikke kan lese og skrive sitt eget morsmål. I Spor 2 er undervisningen tilpasset deltakere med litt skolegang. I Spor 3 er undervisningen tilpasset deltakere med mye skolegang, mange har høyere utdanning (VOX, 2012). Følgende figur illustrerer sammenheng mellom spor, kjønn og måloppnåelse;

FIGUR 11 MÅLOPPNÅELSE ETTER SPORINNDELING OG KJØNN



Hentet fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-2.pdf> (Tronstad, 2015).

Figuren over viser at deltakernes utdanning fra opprinnelsesland, her representert ved sporinndeling fra 1 til 3, har stor effekt på overgang til arbeid og utdanning.

Kjønnsforskjellene er størst på spor 1. Samtidig som mennene har høyest måloppnåelse på alle de tre sporene.

### 6.3.1.3 Landbakgrunn

En Fafo-rapport fra 2017 viser at landbakgrunn gir betydelig og statistisk signifikante utslag på overgang til arbeid (Djuve et al., 2017, s. 225). Noen land utmerker seg, både positivt og negativt, med tanke på måloppnåelse (Djuve & Kavli, 2015). Dette viste også fremstilt registerdata i tabell 3 og figur 9. Flyktninger fra Eritrea og Etiopia har høyest overgang til arbeid, mens flyktninger fra Somalia og Palestina har betydelig dårligere resultat, også når det ble kontrollert for utdanningsnivå og omsorgssituasjon (Tronstad & Hernes, 2016). En FoU-rapport fra 2018 finner store forskjeller med hensyn til sammensetninger i de ulike kommunene og fylkene. I Telemark er for eksempel 22 prosent av alle flyktningene i fylket fra Somalia. I Aust-Agder utgjør flyktninger fra Somalia kun 12 prosent av alle flyktningene i fylket, i Vest-Agder var andelen 15 prosent. Dette har betydning, siden vi vet at sysselsetningsgraden er høyere for flyktninger fra Eritrea enn eksempelvis Somalia. Dette fanges ikke opp av dagens måling. En annen relatert faktor er at selv om landbakgrunn har betydning, så oppnår ulike kommuner og fylker ulik overgang til arbeid og utdanning hva gjelder introdeltakere med samme landbakgrunn (Mølland et al., 2018).

Vi har nå analysert introresultatene gjennom dokumentanalyse av datamaterialet vårt. Vi ser at det er en rekke utfordringer med måten introresultatene måles på og dermed også med måten de fremstilles og benyttes på i offentlig diskurs. Vi vil videre diskutere disse utfordringene sett i lys av teoretiske perspektiver vedrørende makt, instrumentalisme og etikk.

# 7 Integrert med makt - diskusjon

I dette kapitlet vil funn fra dokumentanalysen bli diskutert i lys av de teoretiske og analytiske rammene som er lagt frem tidligere i oppgaven.

Funnene viser til en rekke faktorer som påvirker introresultatene, uten at disse tas hensyn til i dagens resultatmålinger. Disse ulike faktorene innebærer både individuelle kjennetegn ved deltakerne og strukturelle elementer ved programkommunene. Introduksjonsprogrammet og dets samfunns- og sosioøkonomiske konsekvenser er meget komplekse, samtidig er måleinstrumentet for å måle disse resultatene relativt “enkle”. De fanger kun opp overgang til arbeid og utdanning. Hvilke typer arbeid deltakerne går over i eller hvor omfattende arbeidet er blir ikke problematisert. Så lenge det blir registrert betalt arbeid minst en time en gang i referanseuken, blir dette regnet som måloppnåelse. Grunnskoleutdanning, en naturlig overgang for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn, inngår ikke i resultatmålingen. Kommunens sentralitet, arbeidsledighet, det proporsjonale antall bosatte eller sammensettingen av bosettingen, vektes heller ikke i resultatmålingen. Dette gjør at vi stiller spørsmål ved hvor hensiktsmessig og robust dagens resultatmåling er med tanke på at deltakere skal bli og forbli økonomisk selvforsørgende. I hvor stor grad opplever deltakerne å bli “arbeidsintegrert” selv om de når introprogrammets målsettinger? Kan en tidligere deltaker sies å være arbeidsintegrert dersom hun er i et sårbart og isolert arbeidsforhold noen få timer i uken uavhengig av kvalifikasjon? Hva med medborgerskap, dannelsesperspektivet, språkkunnskaper og sosiale relasjoner? På bakgrunn av disse spørsmålene kan man videre spørre om programmet preges av en for stor “integreringshast”?

Videre i kapitlet skal det gås nærmere inn på disse spørsmålene og faktorene. Diskusjonen er strukturert under tre hovedtemaer basert på forskningsspørsmålene nevnt innledningsvis;

***FS1: Hva er hensikten og funksjonen til introduksjonsprogrammet og ser programmet ut til å oppfylle dette?***

***FS2: Hvilke faktorer ser ut til å påvirke introduksjonsresultatene?***

***FS3: Er dagens måling av introduksjonsresultatene hensiktsmessig for å oppfylle formålet med introduksjonsloven?***



Det vil legges mest vekt på FS3, da dette ansees som det mest sentrale forskningsspørsmålet å diskutere rundt med tanke på oppgavens fokus.

## 7.1 Oppfyller introduksjonsprogrammet sine hensikter og målsettinger?

Introduksjonsprogrammets mål er som nevnt å «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (Introduksjonsloven, 2003, §1). Programmet har på mange måter vært en suksess. Til tross for et gap mellom prosentandel innvandrere som er i arbeid og befolkningen for øvrig, har Norge en høy grad av sysselsetting blant innvandrere sett i et globalt perspektiv (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018, s. 2). Det viktigste integreringspolitiske målet til regjeringen er at alle i Norge får brukt ressursene sine og tar del i fellesskapet (Barne- og likestillingsdepartementet, 2013, s. 7). Ressursperspektivet ser på den ene siden mulighetsrommet i mennesker, samtidig som det også er transaksjonelt. De nye borgerne blir sett på som tomme kar som skal fylles og plasseres i det store maskineriet som betegnes som fellesskapet (Freire, 1972).

Overgang til arbeid eller utdanning er det som i størst grad måles og rapporteres i introresultatene (Djuve et al., 2017, s. 240). Utdanning blir et instrument brukt til å produsere arbeidere og samfunnsnyttige borgere. Dette er på en side myndiggjørende med tanke på økonomisk selvstendighet og samtidig umyndiggjørende med tanke på at ikke er deltakende i både utformingen og utførelsen av programmet (Freire, 1972). Læring blir slik sett et verktøy og ikke et mål i seg selv.

På nasjonalt nivå har introresultatene bestandig ligget under regjeringens mål for vellykket integrering. Dette nasjonale måltallet er ikke et faglig begrunnet, men politisk konstruert, måletall. Tatt i betraktning at det er krevende å arbeidsintegrere mennesker med manglende kvalifisering i verdens mest avanserte arbeidsmarked, kan det argumenteres for at en andel som ligger jevnt rundt 60 prosent i arbeid eller utdanning ett år etter program er svært vellykket. Til tross for at dette er under det fastsatte målet.

Kommunenenes resultater varierer svært mye. Det ser ut til at det ikke nødvendigvis er slik at de kommunene som har gode introresultater er de som har en bærekraftig integrering, dersom det sees på antall tidligere deltakere som er i arbeid eller ordinær utdanning i et lengre tidsaspekt enn det dagens målinger fanger opp. Sysselsettingen blant flyktninger øker drastisk de første årene for så å stagnere- og til slutt falle etter fem-seks års botid (Bratsberg et al., 2017).

Det at flest mulig skal bli økonomisk selvforsørget er en helt sentral målsetting for introprogrammet (Introduksjonsloven, 2003). Blant de deltakerne som startet i introduksjonsprogrammet henholdsvis i 2007, 2009 og i 2011, var imidlertid en betydelig andel av dem avhengige av offentlige ytelser i 2014 (Djuve et al., 2017, s. 240; Introduksjonsloven, 2003§ 1). En fallgrube med tanke på de klare målsettingene om å få introdeltakere inn i arbeid, gjerne så raskt som mulig, er at deltakerne fort kan havne i dårlig betalte jobber med små muligheter til sosial mobilitet (Djuve & Kavli, 2007, s. 11). Dette er et resultat av at markedet dikterer opplæringen etter anvisning fra arbeidslivets behov. Dersom introduksjonsprogrammet skal defineres som et integreringstiltak, er det avhengig av likevektig involvering av begge parter; de som tilbyr arbeidskraft, og de som etterspør (Freire, 1972). Å ta hensyn til kun den ene part i form av arbeidsretting, kan virke mer assimilerende enn integrerende. Marianne Rugkåsa (2012) kaller denne prosessen *sivilisering*.

Mange tidligere introdeltakere jobber per definisjon deltid, dette gjelder både menn og kvinner (Djuve et al., 2017, s. 240; Enes, 2017). Samtidig er det over tid en økende andel av deltakerne som er deltidsarbeidende, men ikke er velferdsstatsavhengige (Djuve et al., 2017, s. 240). Dette fordrer at vi ser nærmere på fenomenet deltidarbeid. Deltid er et relativt vidt begrep som omfatter et stort spenn i antall timer. Det er også en mulighet for at deltakere har flere deltidsjobber samtidig. Det er forskjell mellom ulike yrker på antall timer som regnes som heltid eller deltid. Eksempelvis er det noen yrker der heltidsarbeid defineres som under 37,5 timer, dette gjelder først og fremst i yrker preget av skift- eller turnusarbeid (Djuve et al., 2017, s. 240; Enes, 2017). Grunnen til at tidligere deltakere har deltidsstillinger kan blant at være at de går på skole ved siden av arbeidet. Men det kan også henge sammen med at det er utfordrende å komme inn i- og å få en stabil posisjon i det konkurransepregede arbeidsmarkedet i Norge, dersom det skorter på eksplisitt arbeidserfaring (Enes, 2017).

Den andre dimensjonen i formålet med programmet, at introdeltakere skal bli deltakere i samfunnslivet, blir ikke målt i det hele tatt. Igjen underordnes Knekten med sitt

samfunnsnyttige *softpower* for Herren her symbolisert med arbeidslinjens dogmatiske *hardpower* (Foucault, 1976; Putnam, 2001). Argumentet er at det er lettere å måle “harde” indikatorer som overgang til arbeid eller utdanning, enn mer “myke” og abstrakte indikatorer som henger sammen med samfunnsdeltakelse. Måling av samfunnsdeltakelse er svært utfordrende å operasjonalisere (Djuve & Kavli, 2015; Djuve et al., 2001; Hanche-Olsen, 2011, s. 14).

Om introprogrammet kan sies å nå sine målsettinger blir på mange måter et definisjonsspørsmål. Dersom vi ser nasjonale introresultater opp mot fastsatte målsettinger blir svaret nei. Dersom vi ser på programmets måloppnåelse kontra tidligere integreringsarbeid, samt tar høyde for den komplekse og utfordrende oppgaven det er å kvalifisere en deltakergruppe der mange har lav- eller ingen utdanning, svake språkferdigheter, og manglende arbeidserfaring, vil svaret kunne fortone seg annerledes. Måling av komplekse samfunns- og sosioøkonomiske fenomener som introprogrammet er krevende. Det vil være naturlig å tenke at det dermed kreves sammensatte indikatorer for å fange opp reell og bærekraftig måloppnåelse, spesielt med tanke på varig integrering og medborgerskap, men også med tanke på overgangen til arbeid. Dette skal vi komme mer inn på senere. Først skal vi se nærmere på hva som påvirker introresultatene.

## 7.2 Hva påvirker introresultatene?

Ulike trekk ved deltakerne, strukturelle forhold i kommunen, voksenpedagogisk innhold og kommunal organisering har en effekt på introresultater. Tidligere forskning har i hovedsak konsentrert seg om de to siste faktorene, uten at disse ser ut til å ha særlig forklaringsverdi (Djuve et al., 2017; Tronstad, 2015). Vi har valgt å ha hovedfokus på de to første.

Det eksisterer noen individuelle kjennetegn ved introdeltakerne som påvirker resultatene. Kjønn og alder er faktorer som påvirker resultatene i svært stor grad. Landbakgrunn utpeker seg også som en mulig viktig faktor, selv om effekten ser ut til å reduseres dersom vi også kontrollerer for utdanningsbakgrunn (Djuve & Kavli, 2015; Djuve et al., 2017). Den tilsynelatende etniske dimensjonen illustrer godt Foucaults *le savoir-pouvoir*, her kan

politikere produsere, sementere og stigmatisere misvisende informasjon som igjen kan oversettes til makt ved neste valgcyklus (Spence, 2017).

La oss se nærmere på faktoren utdanningsbakgrunn. Dette har blitt trukket frem som den viktigste faktoren med tanke på kvinnelige introdeltakeres måloppnåelse, og som en meget sentral faktor vedrørende menns måloppnåelse (Blom & Enes, 2015; Djuve et al., 2017, s. 221; Enes, 2017). Det kan derfor argumenteres for at det å få opp utdanningsnivået blant introdeltakere bør være et sentralt fokus i introprogrammets målsettinger. Samtidig er utdanningsnivåets innvirkning på resultatoppnåelse mer kompleks enn det kan virke ved første blick. Tidligere deltakere i introprogrammet fra 2012 og 2013, som hadde fullført grunnskole da programmet var avsluttet, hadde tilsvarende lik måloppnåelsen uavhengig av utdanningsnivå (66–69 prosent). Mange av disse gikk over i videregående opplæring, noe som kan forklare den høye måloppnåelsen, men samtidig sier det ingenting om hvorvidt de fullførte eller frafalt videregående opplæring. Når det kommer til deltakere med ingen eller uoppgitt utdanning var derimot måloppnåelsen mye lavere (40 prosent) (Enes, 2017). Det kan se ut til at det å ha fullført grunnskole er gunstig for måloppnåelse (Enes, 2017; Mølland et al., 2018). Mange introdeltakere har, som tidligere nevnt, tilnærmet ingen skolegang. Da kan det være en utfordring at deltakere i introduksjonsprogram ofte ser ut til å ikke være motivert for lange utdanningsløp. De ønsker selv å komme i arbeid så raskt som mulig (V. Hernes & Tronstad, 2014, s. 12-13). Utdanningsnivå i 2014 har i følge Djuve et. al liten betydning når vi samtidig kontrollerer for spor og norskprøver, med unntak av utdanning på videregående nivå. Beståtte norskprøver har en stor betydning for resultatoppnåelse, og sporinndeling virker i noen grad via norskprøvene, siden det er langt flere på spor 2 og 3 som består norskprøver. Med andre ord er bildet sammensatt. Utdanningsnivå påvirker en deltakers resultatoppnåelse, samtidig kan det være andre mellomliggende eller bakenforliggende variabler som er med på å forklare dette (Djuve et al., 2017, s. 241).

Strukturelle kjennetegn ved kommunene har også innvirkning på introresultatene.

Arbeidsmarkedet, sentralitet og kommunestørrelse er noen slike faktorer. Samtidig kan ingen av disse faktorene alene forklare de enorme forskjellene i kommunenes introresultater (Djuve & Kavli, 2015; Djuve et al., 2017). Flere studier fokuserer på sammensetningen av deltakerne for å forklare noe av forskjellen i kommuners resultatoppnåelse. Noen trekker også inn lokale arbeidsmarkedsforhold (Enes, 2014; Enes & Henriksen, 2012; Enes & Wiggen, 2016; Lillegård & Seierstad, 2013; Tronstad, 2015). Andre analyser fokuserer på organisering av

introduksjonsprogram og innholdet i introduksjonsprogram som tilbys (Djuve et al., 2011; Kavli et al., 2007; Rambøll, 2011). Ingen av disse studiene evner å forklare den enorme variasjonen mellom kommuners introresultater, eller kople opp bestemte tiltak eller organisering direkte mot oppnådd resultat.

For å ta nærmere for oss en faktor på kommunalt nivå vil vi se ytterligere på arbeidsledighet i programkommunene og sammenhengen med introresultater. Forskere har påpekt at arbeidsledighet er den mest sentrale kommunefaktoren når det kommer til introresultater og måloppnåelse (Djuve et al., 2017; Enes, 2017; Tronstad & Hernes, 2016). Samtidig forklarer ikke denne faktoren alene de store kommunale forskjellene i følge en FoU-rapport fra 2018 (Mølland et al., 2018). Også på kommunalt nivå ser det ut til å være et komplekst samspill av ulike faktorer som utgjør resultatforskjellene.

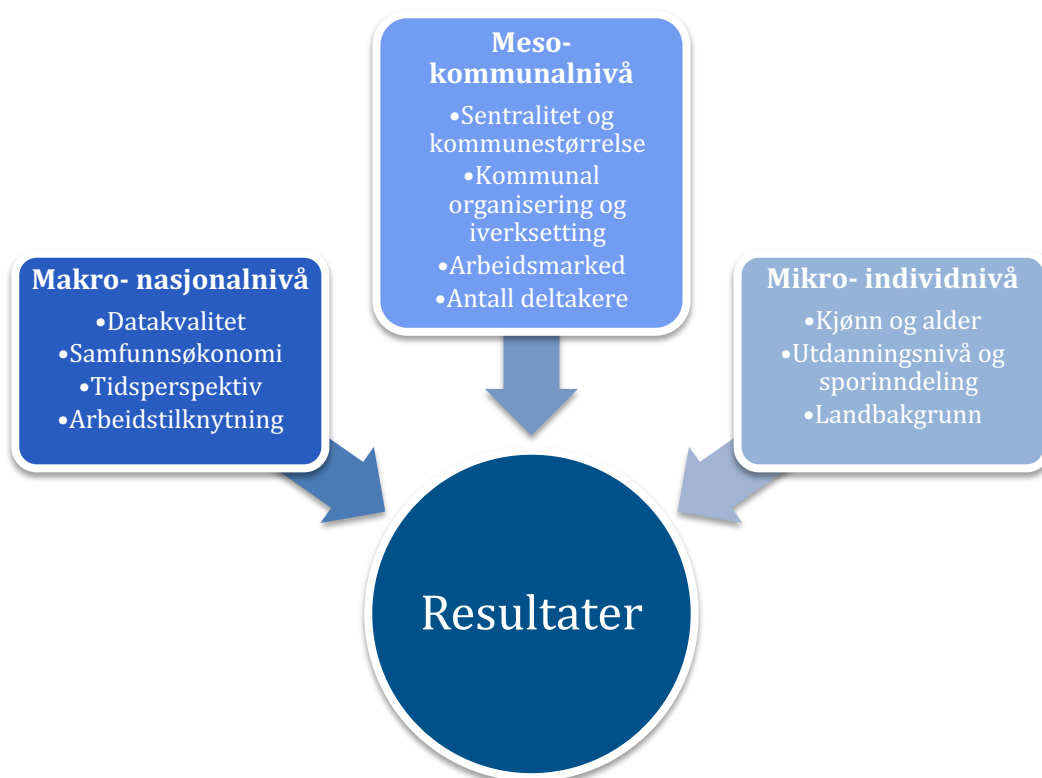
En SSB analyse, foretatt av Lillegård og Seierstad (2013), basert på en innovativ forløpsmodell, kalkulerte en forventet varighet for hver flyktning gitt demografiske forhold ved deltakeren og strukturelle forhold ved bosettingskommunen. Ved å aggregere resultatene fra forløpsmodellen opp til kommunenivå, sammenlignet de en kommunes resultater med hva den samme kommunen med sine flyktninger og forutsetninger burde forventes å oppnå. For 82 kommuner ble det utarbeidet en slik benchmarkindikator. Etter å ha kontrollert for trekk ved deltakeren og kommunen, fant studien en maksimal forskjell på 22 måneder mellom tiden en kommune i gjennomsnitt bruker fra deltakere blir bosatt til de er i arbeid eller utdanning. Det betyr i utgangspunktet at hvor en flyktning bosettes har en betydning for hennes måloppnåelse (Lillegård & Seierstad, 2013, s. 24). Denne analysen tok for seg introdeltakere som var bosett fra år 2006 som en kohort frem til 2011. Rapporten konkludere slik;

«Man skulle kanskje tro at mye av disse kommuneforskjellene kan forklares ved de person- og kommunevariablene vi har med i forløpsmodellen, men dette viser seg å ikke være tilfelle. Selv om mange av variablene har stor effekt på personnivå, så forklarer de kun i liten grad forskjeller på kommunenivå. Det at for eksempel noen kommuner har høy arbeidsledighet, får mange flyktninger fra bestemte land, eller at de som kommer til en kommune har lav utdanning, viser seg altså ikke å forklare de store ulikhetene. Faktum er at de observerte kommuneresultatene varierer så mye at de “beste” kommunene har en tendens til å være best, og de “dårligste” kommunene har en tendens til å være dårligst, også når vi korrejerer for variabler som går på flyktningenes kjennetegn eller kommunens forutsetninger.» (Lillegård & Seierstad, 2013, s. 4).

Vi vet også at innhold og organisering av programmet har lite forklaringsverdi (Djuve et al., 2017; Tronstad, 2015). Så hva er det som påvirker introresultatene? Hva kan forklare de store forskjellene mellom kommunenes måloppnåelse? Svaret er utfordrende å identifisere. Det er ikke innenfor vår målsetting, eller kompetanse, å gi et klart svar på dette. Vår hensikt er å løfte frem nettopp det faktum at svaret er komplekst.

I følge våre analyser er det en rekke faktorer, på ulike nivåer, som påvirker introresultatene uten at de tas hensyn til i dagens resultatmåling. Figuren under oppsummerer hovedfaktorene;

FIGUR 12 HOVEDFAKTORER SOM PÅVIRKER INTRORESULTATENE, SORTERT PÅ ULIKE NIVÅER



Mekanismer som driver introduksjonsprogrammets målsettinger omhandler og omformes av den makro-, meso- og mikro konteksten programmet operer i. I denne oppgaven har vi avdekket flere korrelasjoner, men det fordrer aggregerte målinger og sammensatte analyser dersom vi skal utrede kausalitet i programmet. I tillegg vil det kreve en kontrollgruppe som ikke deltar i programmet, noe som både etisk og pragmatisk er utfordrende. Når det ser ut til å være så komplekse svar på hva som påvirker introresultatene, kan dagens relativt endimensjonale målinger virkelig klare å fange opp dette? Dette skal vi komme nærmere inn på i neste underkapittel.

## 7.3 En hensiktsmessig og tilstrekkelig måling?

Det er god forvaltningspraksis at virkningene av aktuelle tiltak evalueres og vurderes for å utrede om tiltaket tilfredsstiller dets uttalte behov og formål. Spesielt når ordningen er obligatorisk for målgruppen. Dette er også viktig for å utrede kostnad-nyttens av offentlige midler i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Evaluering av programmet har dermed både økonomiske og etiske elementer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009; Utredningsinstruksen, 2016).

Både lovteksten og forskriftene stiller kvalitative krav til opplærings- og kvalifiseringsarbeidet i introprogrammet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2008, s. 4). Vi lener oss på kunnskapsdepartementets definisjon av kvalitet, og definerer kvalitet her som i hvilken grad formålet med introduksjonsprogrammet faktisk virkeliggjøres (Kunnskapsdepartementet, 2008, kap. 1.1). Kvalitet er ikke en gitt størrelse og vil derfor måtte måles opp mot noe for å gi mening. Det er som oftest summen av flere faktorer som avgjør kvaliteten på tjenesten (Kunnskapsdepartementet, 2016). Sagt på en annen måte: Kvalitet vedrørende introduksjonsprogrammet omfatter kjennetegn ved opplærings- og kvalifiseringsarbeidet som tilfredsstiller rettslige og/eller faglige krav, samt deltakeres behov. Siden kvalitetsbegrepet er så sammensatt, og det ikke eksisterer en tverrsektorielle og felles standarder for kvalitet, kan det sees på som avgjørende å finne gode målingssystemer som både er metodisk robuste og legitime med hensyn til introduksjonslovens formålsparagraf (Kunnskapsdepartementet, 2016). Igjen vil maktaspektet kunne trekkes inn: Hvem definerer kvalitet? Hvem gagnar denne kvaliteten, og hvem går den eventuelt på bekostning av? Selv om deltakeren blir involvert, så blir han involvert innenfor de eksisterende, siviliserende ideal-rammene som introduksjonsprogrammet betegner (Rugkåsa, 2012). Det samme fenomenet gjelder på mange måter også kommunene. De er heller ikke med på å forme eller påvirke rammene og resultatmålene de selv blir målt etter. Bourdieus usynlige maktutøvelse gjennom symbolsk involvering kan sees i sammenheng med dette (Bourdieu, 1996). Freires kritiske pedagogikk ville være bevis (*conscientização*) på introduksjonsprogrammets transaksjonelle tilnærming der både innhold, mål og iverksetting er eid av makthaverne, mens mottakeren er introdeltakeren som mangler innflytelse på denne prosessen (Freire, 1972). Når vi har sett på hvor utfordrende det kan være å operasjonalisere begrepet kvalitet i integrering, og å måle noe så komplekst som dette (Hanche-Olsen, 2011), kan vi spørre oss selv om måten introduksjonsprogrammet måles i dag er tilstrekkelig og hensiktsmessig? Det er ikke bare

begreper som kvalitet og integrering som er komplekse. Deltakerne i programmet kan også i høyeste grad sies å være komplekse, i det forstand at de er svært ulike hva gjelder faktorer som landbakgrunn, alder, arbeidserfaring og utdanningsnivå. En slik kompleksitet tas i stor grad ikke høyde for i målinger preget av NPM. Vi skal komme nærmere inn på dette.

### *7.3.1 New Public Paranoia*

Instrumentalisme, NPM og målstyring er sterkt utbredt i dagens samfunn, også når det kommer til områder som omfatter- og handler om mennesker (Olaussen & Wollebæk, 2002; Aasland, 2003). Dette møtes med kritikk fra flere hold, både dem som er opptatt av det etiske aspektet ved å måle mennesker og dem som er opptatt av det mer metodiske. Det hevdes at det å måle mennesker og forsøke å bruke “enkle” måleredskaper for å gjøre dette, er lite hensiktsmessig. Det kan føre til skjeve og uriktige resultater (Olaussen & Wollebæk, 2002; Ulvestad, 2006; Wang, 2016). Målsettingen om å integrere det mangfoldige i heterogene enhetsidealer kan sees på som svært komplekst (Hanche-Olsen, 2011; Rugkåsa, 2012; Ulvestad, 2006). Det er en utfordring å utarbeide hensiktsmessige, klare og kvantifiserbare mål. Ønsket om å måle for enhver pris kan føre til ureflektert, ideologipreget og rett og slett dårlig metodologi. Det er ikke alt som passer inn i systematiske punktmålinger. Ønske om å gjøre det endog kan føre til ensporede undersøkelser og at man begår “kvantifiserings bias”, der man kun vektlegger de faktorer som kan måles og telles (*harde* indikatorer), og neglisjerer andre, kanskje vel så viktige, faktorer (*myke* indikatorer) (Hanche-Olsen, 2011; Olaussen & Wollebæk, 2002; Ulvestad, 2006; Wang, 2016). Skillet mellom harde og myke indikatorer kan sees som et skille mellom objektiv og subjektiv forståelse av integrering, eller en kvalitativ opplevelse av integrering versus den kvantifiserbare (Hanche-Olsen, 2011, s. 14).

Det knyttes betydelige metodiske utfordringer til å inkludere myke indikatorer i målinger av integrasjon. Det er krevende å definere og måle disse indikatorene (Hanche-Olsen, 2011, s. 14). Dersom det skulle tilstrebes å fange opp et større spekter av indikatorer som i større grad skal favne om temaets kompleksitet kan det sies at målingene blir for uoversiktlige- kanskje til og med uoverkommelige. Det ser ut til at det å inkludere et spekter av indikatorer ikke nødvendigvis er svaret. Vi har sett at forskning som inkluderer de samme indikatorene kan finne ut av mer eller mindre det motsatte av hverandre, eksempelvis betydningen av organisering for resultater i NIBR-rapporten “*Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner: Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?*” (Tronstad,



2015) vs. FOU-prosjektet “*Analyse av resultatoppnåelsen i introduksjonsordningen*” (Rambøll, 2011). Det er i tillegg forskning som viser eksempler på at det å inkludere mange indikatorer ikke nødvendigvis ser ut til å gi bedre og klarere svar med henblikk på introduksjonsprogrammet og dets resultater (Djuve et al., 2017; Lillegård & Seierstad, 2013). Samtidig indikerer våre funn at det kan være hensiktsmessig å inkludere noen flere faktorer og indikatorer i sammenheng med dagens målinger. (Djuve & Kavli, 2015; Enes, 2014; Enes & Wiggen, 2016; Statistisk sentralbyrå, 2017b).

Det er legitimt for myndigheter å legge vekt på god økonomistyring og kostnadskontroll (Waters & Waters, 2015). Men ut fra det vi har demonstrert, inneholder dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet flere av utfordringene og begrensningene som ofte koples til NPM-styring. Dette omfatter et økonomisk menneskesyn der mennesker reduseres til rasjonelle aktører, en positivistisk epistemologi med fokus på at alt som teller kan telles, en ontologisk og metodologisk individualisme der kompleksitet kan presist måles, så lenge det gjøres på det laveste nivå, og en de-kontekstualisert forståelse av mekanismer og formål av offentlige programmer (Evetts, 2009; Jacobsen, 2012; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009). Alt i alt kan det argumenteres for at instrumentelle måleinstrumenter inspirert av NPM ikke er tilstrekkelig med tanke på målinger av mennesker og av integrering. Likevel er det en slik måling som har vunnet frem. For å forstå dette er det sentralt ta med maktaspektet.

### *7.3.2 Kategorisert med makt*

Det å “måle mennesker” kan sees på som en form for objektivering av dem som måles. Ved å gjøre dette reduseres menneskene fra subjekter til “noe” (Buber, 1967; Skjervheim, 1992, 1996). Dermed kan det hevdes at man begår Skjervheims “instrumentelle mistak” (Skjervheim, 1992, 1996). Samtidig presiserer også Buber, som var svært opptatt av at vi først og fremst skal møte mennesker som “du” og ikke “det”, at det noen ganger kan være mer eller mindre uunngåelige og kanskje til og med hensiktsmessig å forholde oss til noen som et “det” (Buber, 1967; Kristiansen, 2011).

Vi har tidligere vært inne på paternalisme knyttet til å skulle styre noen i en retning som man mener er til deres eget beste. Det kan også sees i sammenheng med målstyring og NPM, der også mennesker må kvantifiseres for å kunne evaluere og eventuelt justere ordninger og

program. Hensikten med slike målinger er blant annet å forbedre ordningene som måles, noe som vil være gunstig for deltakere. Samtidig kan slik målstyring føre til at deltakerne ikke blir møtt som individuelle subjekter. Nyere utvikling innenfor integreringspolitikken ser ut til å bevege seg bort fra vektlegging av innvandreres individualitet og valgfrihet over til det å skulle “integreres”, og til dels også siviliseres og assimileres ved at innvandrere i større grad skal tilpasse seg det norske samfunn og forventningene som stilles til dem (Djuve, 2011; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2008; Tjelmeland & Brochmann, 2003). Med andre ord blir innvandrere kategorisert som “noe” som skal “tilpasses” og “formes” til en konstruert ideal-mal (Rugkåsa, 2012).

Det eksisterer en asymmetrisk maktbalanse mellom de som definerer målene for introdeltakerne og deltakerne selv, det samme gjelder for så vidt også mellom staten og programkommunene. Det eksisterer en diskusjon hvorvidt det er etisk forsvarlig å benytte seg av den eksisterende maktasymmetrien for å føre deltakerne i en bestemt normativ retning dersom hensikten kan sies å være “god”. Da anses det som viktig at virkemidlene er effektive og at deltakernes valg og verdier ikke spriker for mye med den retningen de føres i (Djuve & Kavli, 2007, 2015; Djuve et al., 2001). Om dette er tilfelle ved introduksjonsprogrammet eller ikke er, som tidligere nevnt, åpent for tolkning. Vi ser at introresultatene på nasjonal basis ikke når opp til regjeringenes målsettinger (Statistisk sentralbyrå, 2017b). Samtidig påpeker Djuve og Kavli at integreringen ser ut til å være mer “effektiv” enn før innføringen av introduksjonsprogrammet. Dette kan imidlertid ikke fastslås med sikkerhet siden vi ikke kan operere med en direkte sammenlignbar kontrollgruppe (Djuve & Kavli, 2015, s. 40 og 55). Når det kommer til et eventuelt sprik mellom verdiene og ønskene til deltakerne kontra det introresultatene vektlegger, er dette vanskelig å si noe om. Det kan tenkes at det er en del deltakere som vektlegger andre hensyn enn å komme raskest mulig ut i arbeid, eksempelvis familieegjenforening eller grunnskoleutdanning. Samtidig ser det ut til at deltakere selv ofte ønsker å komme raskt ut i arbeid (Djuve, 2011). Foucault, Bourdieu og Baudrillards strukturelle analyser av kontekster der heteronome valg er utformet er relevant her, valg som tar utgangspunkt i premissene som er lagt av makthaverne (Baudrillard, 1981; Bourdieu, 1996; Foucault, 1976). Når vi skal reflektere omkring etiske utfordringer knyttet til obligatoriske ordninger er det viktig å løfte frem de etiske aspektene som ville være like eller kanskje mer problematiske i fravær av introduksjonsprogrammet. Eksempelvis er ikke passivitet, isolasjon og varig arbeidsledighet ønskelig (Djuve & Kavli, 2007, s. 11). Samtidig skal man vokte seg for å definere hva som er riktig for andre og å presse individuelle

subjekter inn i ferdigdefinerte og smale kategorier (Lévinas, 1987, 1998). Eksempler kan være eldre kvinner med mange barn, og menn med posttraumatisk stress etter krig. Hvor bærekraftig er det, på lengre sikt, å fokusere på at disse gruppene skal komme raskest mulig i arbeid? Østlandsforskning argumenter i en fersk rapport for skifte fokus fra arbeidsretting til det de kaller “fagretting”. Dette definerer de som språkopplæring innrettet mot en bestemt bransje (T. H. Eide & Røhnebæk, 2018). Det kan sees på som uhensiktsmessig paternalistisk, da det vil kunne resultere i en større instrumentalisering av utdanning og en svekking av dannelsesperspektivet og tilpassingsdyktighet (Freire, 1972).

Den asymmetrisk maktbalanse i introduksjonsprogrammet handler også om hvem som har makt til å definere hvilke introdeltakere som er “vellykket” og ikke, og hvilke utfall som er “gode” og ikke. Dette kan koples til Hackings (1999) teori om kategorisering av mennesker. Kategorier skapes og opprettholdes gjennom makt. Det å kategorisere noen gir en makt over vedkommende. Det kan påvirke hvordan mennesker ser på seg selv og hvordan andre ser på dem. Ved måling av introresultater produseres det bestemte kategorier. Det er snakk om “gode” og “dårlige” introresultater, basert på grad av måloppnåelse. Dermed kan man si at deltakerne blir kategorisert som “gode” og “dårlige” introdeltakere basert på om de når de fastsatte målene eller ikke. Intromålene brukes i offentlig diskurs som et mål på integrering. Det å bli kategorisert som en som ikke er “godt integrert”, eller “en vellykket introdeltaker” kan tenkes at kan gå ut over mestringsfølelsen og selvfølelsen. Det kan også tenkes at det å oppleve at man ikke er integrert vil kunne resultere i en *selvoppfyllende profeti*. Ved at både deltakerne selv og andre kan se på dem som “ikke integrerte”, eller som at de ikke er en del av det norske samfunnet. Kan det tenkes at deltakerne selv vil handle på en måte som gjør at de i realiteten ender opp med å bli lite integrerte i samfunnet? Det å oppfatte seg selv som “dårlig integrert” kan oversettes til en sterk følelse av avmakt, som igjen kan føre til marginalisering og passivitet. Majoriteten kan også utvikle skeptisisme, forsterke innvandrernes isolasjon basert på en antakelse at innvandreren ikke enten ønsker eller makter å bli integrert. I ytterste konsekvens vil dette kunne føre til parallellsamfunn, xenofobi og voldelig ekstremisme (Overland, Andersen, Førde, Grødum & Salomonsen, 2018 (forthcoming)).

Hvem burde være med å utforme disse kategoriene? Hvem burde bestemme hva som er målet for introduksjonsprogrammet? Politikerne, fagfolk, kommunene, deltakerne? Deler av svaret kan kanskje finnes i Freires verk “*Pedagogy of the Oppressed*”. Formålet og fremdriften av et kvalifiseringsløp burde i følge han defineres gjennom en dialogisk konsensusdrevet prosess

basert på gjensidighet (Freire, 1972). Dette bekreftes av empirisk forskning. Evalueringen av introduksjonsprogrammet viser at en av de få faktorene som helt tydelig fremmer resultatoppnåelsen, er at deltakerne selv i større grad har makt til å være med å definere kategorier og bestemme innhold, progresjon og endepunkt for kvalifiseringsløpet (Gran & Scoufia, 2018). Dersom dette ikke forekommer kan ordningen oppleves som; «en illegitim inngripen i personlig autonomi» (Djuve, 2011, s. 47). Fagfolk kan også tenkes å kunne bidra med verdifulle input omkring hvilke mål som er hensiktsmessige mål i introduksjonsprogrammet (Gran & Scoufia, 2018). De har gjerne et annet perspektiv og innsikt enn både politikere og deltakerne selv (Djuve, 2011). Politikerne er gjerne opptatt av å vise handlekraft og gjennomførbarhet, sammen med hva som er gunstig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette er ikke alltid sammenfallende, noe vi skal komme nærmere inn på videre i oppgaven.

### *7.3.3 Politisk gevinst vs. samfunnsøkonomi*

Innledningsvis presenterte vi et bilde av en ustabil og uoversiktlig tid. Både i Norge og i et globalt perspektiv. Verdensøkonomien har vært preget av nedgangstider, en aldrende befolkning og økt globalisering (Finansdepartementet, 2017). Det norske arbeidsmarkedet er presset, integreringsfeltet er politisert, og den offentlige diskursen er polarisert. Det proklameres med utvalg og beregninger at velferdsstatens overlevelse fordrer at flest mulig er ute i arbeid (NOU 2017:2, 2017). Arbeidsintegrering er nøkkelen til god samfunnsøkonomi. Innvandrere må også inn i arbeidsmarkedet, ellers må det kuttes kraftig ned på innvandringen. Alternativet er å kutte i velferden eller øke skatter og avgifter kraftig (Finansdepartementet, 2017). Beregningen er korrekt, men er de hensiktsmessige i et lengre tidsperspektiv? Behovet for raske resultater kreves av politikere med makt, uansett politisk farge. Gevinsten av vedtatt politikk må realiseres i inneværende periode og ikke når opposisjonen inntar posisjon, dette kan innhøste lettvinne politiske gevinster. Datamaterialet vårt har påvist at det å få introdeltakere raskt inn i arbeid ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Mange deltakere faller raskt ut av arbeidsmarkedet (Bratsberg et al., 2017), havner i små stillinger og overkvalifisert til arbeidet de blir satt til å utføre (Wold & Håland, 2016). Hvilket hensyn skal vi ivareta når vi utformer ny politikk? Partipolitisk integreringshast eller samfunnets behov for bærekraftig arbeidsintegrering som er egalitær, fremtidsrettet, omstillingsdyktig og miljøvennlig. Dette bringer oss over til det avsluttende kapitlet.

## 8 Integreringshast

Introduksjonsprogrammet løftes frem som kronen på det norske integreringsverket. Titusenvise av mennesker har kommet i arbeid gjennom iherdig kommunal innsats. Vi problematiserer ikke selve programmet, men peker på at dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet er mangelfull. Introresultatenes opprinnelige hensikt som punktmåling er utvidet over tid til å definere hele kommunens integreringsarbeid. Det settes likhetstegn ved gode introresultater og godt integreringsarbeid (Gjerne, 2017, 19.09). Fagansvarlig i kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) Nina Gran argumenterer på sin side for at det er «flere naturlige årsaker til at kommunene oppnår ulike resultater i introduksjonsprogrammet» (Gran, 2017, 22.11). Og videre at «vår største utfordring i dag er målingene. Det er mye som ikke måles og mange tilfeldigheter bak tallene. Resultatene gir dermed ikke noe godt bilde av kommunenes innsats.» (Gran, 2018). Vi har ønsket å stille spørsmål med sementerte paradigmer, og være progressive og maktkritiske i tråd med samfunnsvitenskapenes ånd. Vi har undersøkt om det finnes gode forklaringer på dårlige resultater. Hensikten vår har ikke vært å svekke introprogrammets legitimitet, tvert imot. Våre funn peker på at trekk ved dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet svekker programmets troverdighet. Viktige faktorer har blitt utelatt, «urettferdig» rangering av kommuner har funnet sted -og arbeidsintegrering av nye borgere har i stor grad ikke vært bærekraftig. Veien til å sikre en fremtidig velferdsstat går ikke gjennom integreringshast.

Vi har hatt en, ambisiøs, ambisjon om å bidra til politikkutvikling på et felt som er i sentrum av samfunnsutviklingen. Vi har trukket frem faktorer som påvirker resultater, uten at de er gitt særlig fokus i politikkutviklingen eller øvrig offentlig diskurs. Rent integreringspolitisk har introduksjonsprogrammet vært i fokus, det har blitt både omfattende forsket på og diskutert i over ti år. Fokuset har stort sett ligget på hvordan resultatene kan forbedres, selv om det også har kommet til en del nyere forskning som tar sikte på å forklare introresultatene og forskjeller mellom kommunene. Hele premisset for hvordan resultatene måles har blitt lite problematisert. Forskingen og diskursen har foregått i et vakuum med gitte sementerte paradigmer. Integrering og arbeidsintegrering av mennesker er sammensatt. Vi argumenter for at målingen bør gjenspeile dette.

Arbeidslinjen, velferdsambiositet, og målstyring preger integreringspolitikken. Myndighetene vil ha raske og målbare resultater som er normativt styrt. Vi har sett på hvordan resultatmålinger er bærer av definisjons- og kategoriseringsmakt. Vi har pekt på at denne makten kan være usynlig i og med at premissene er definert av makthaverne. Vi har også diskutert om at deltakeren ikke er deltakende i hverken i utforming, lovfesting, implementering eller evaluering av programmet. Det samme gjelder for øvrig programkommunene. Dette sees på som uhensiktsmessig, både for deltakeren og for den samfunnsøkonomiske gevinsten av programmet når vi vet at tillit mellom deltaker og veileder er avgjørende (T. H. Eide & Bjerck, 2018).

Denne studien viser at tall må tolkes og benyttes med klokskap og med omhu. Målene og måleinstrumentene må være multidimensjonale dersom de skal gi svar på multidimensjonale problemstillinger. Når statlige tjenester blir konstruert i et vakuum med referanser som er langt ifra målgruppens etnografi, blir resultatet ofte at tiltakene er mindre treffsikre. Hvis velferdsstatens skreddere skreddersyr et kvalifiseringsløp uten å tilpasse seg de ulike deltakerens individuelle forskjeller resulterer det i et plagg som enten ikke er egnet begivenheten, eller et plagg som kan oppleves som en tvangstrøye.

Vi vil videre løfte problematikken omkring intro tallene og -resultatene opp mot et større metodisk tema, og spør; Viser tall hele sannheten? Kan hele sannheten måles kun ved hjelp av tall? Eksempelvis så determinerer de tallene myndighetene vektlegger “hvilke sannheter” disse tallene gir, og fra disse sannhetene konstrueres ny politikk uten å stille spørsmål til de opprinnelige premissene (Jacobsen, 2015; Johannessen et al., 2016). Etnografen Wang adresserer lignende utfordringer i “*The human insights missing for big data*” (Wang, 2016). Hun stiller spørsmålet «Hvorfor hjelper ikke det å ha mer data oss til å ta bedre avgjørelser?». Det handler ifølge henne om hvordan vi forstår og kontekstualiserer dataen (Wang, 2016). Wang har også skrevet om temaet i “*Ethnography matters*” (Wang, 2013). I følge henne kan ikke alle fenomener kvantifiseres. Det er ikke slik at alt som er viktig kan telles, eller at det som kan telles nødvendigvis er viktig. Mennesker og menneskers omstendigheter er i stadig endring, det er stadig flere faktorer som må med for å se helheten. Derfor vil det å kun lene seg på konstruerte målingssystemer øke sjansen for at vi går glipp av det vesentlige, samtidig som det gir oss en illusjon om at vi har ervervet et komplett bilde av situasjonen.

## 8.1 Veien videre: Implikasjoner for forskning og politikk

Brochmann-utvalget I (NOU 2011: 7, 2011) og II (NOU 2017:2, 2017) skulle utrede forholdet mellom økt migrasjon og konsekvenser for den norske velferdsmodellen. Begge utvalgene sier oppsummert at det kan være både en trussel og en berikelse, avhengig av hvorvidt vi evner å arbeidsintegre innvandrere. Arbeidet mot «økt yrkesdeltakelse blant flyktninger må være en helt sentral del av en strategi for å bevare den norske samfunnsmodellen» (NOU 2017:2, 2017, s. 226). Videre påpeker utvalget viktigheten vedrørende «betydningen av økt yrkesdeltakelse blant flyktninger av hensyn til videreutviklingen av tillit og samhold i det norske samfunnet.» (NOU 2017:2, 2017, s. 226).

Med dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet blir det vanskelig å måle om introduksjonsloven virker etter hensikten. Vi ser ingen korrelasjon mellom sentrale virkemidler som språkpraksis og arbeidspraksis og introresultater (Djuve et al., 2017). Fersk forskning under publisering måler heller ingen korrelasjon mellom måloppnåelse og brukertilfredshet (Kristian Rose, 2018 ). Etter 13 års erfaring med programmet er det påfallende å konkludere med at programmet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler, slik Fafo-rapporten fra 2017 gjør (Djuve et al., 2017). Med dette i mente så blir det et kategorisk imperativ at målingen av integreringsarbeidet utvikler seg fra punktmålinger til mer robuste kombinasjonsmålinger, som evner å indikere og predikere det helhetlige og langsiktige integreringsarbeidet. Vi har ikke svaret på hvordan dette burde gjøres, men vi har noen anbefalinger om hva som kan være hensiktsmessig med tanke på hva funnene i denne oppgaven har avdekket.

### *8.1.1 Policy anbefalinger – Utblikk*

Vårt håp er at våre analyser vedrørende dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet vil kunne være med å bidra til et formålstjenlig kunnskapsgrunnlag for morgendagens beslutninger. Dersom vi skulle komme med noen anbefalinger ville det vært at myndighetene gjennomgår og videreutvikler resultatmålingen i introduksjonsprogrammet. I tråd med våre analyser vil vi konkret peke på noen momenter vi anser som sentrale i denne sammenheng. Disse anbefalinger er utformet med bakgrunn; i teori, metode, empiri og analysen av denne oppgaven:

- Dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet beholdes, men revidert med følgende faktorer:
  - Resultatmålingen etter endt program avvikles, første måling blir ett år etter.
  - Resultatmålingen suppleres med overgang til grunnskole som måloppnåelse for Spor 1 deltakere.
  - Resultatmålingens måleinstrument for overgang til arbeid utvides til å defineres som at en deltaker er registrert med et hovedarbeidsforhold i et minimum av tre påfølgende måneder, samtidig som arbeidstiden er på ti timer per uke eller mer.
  - Innføring av “underveismålinger” som eksempelvis omfatter antall i grunnskole, videregående opplæring, eller i fødselspermisjon under programmet.
- Formidling av forskning på resultatmåling av introduksjonsprogrammet suppleres med at:
  - Det etableres en revidert monitor for introduksjonsordningen som koordinerer og publiserer resultatene ett-,tre- og fem år etter endt program.
  - Det settes ned et utvalg som kan utrede hvordan trekk ved deltakerne, strukturelle forhold i kommunen, voksenpedagogisk innhold og kommunal organisering og eierskap kan vektas eller tas hensyn til i bearbeidelse av bosettingskapasitet, kommunal integreringsrangering og stat-kommune samarbeid.
- En partssammensatt referansegruppe bestående av statlige myndigheter, kommunale fagfolk og tidligere introdeltakere nedsettes og konsulteres under utforming, lovfesting, implementering og evaluering av fremtidig introduksjonsprogram.

Helt avslutningsvis vil vi fremheve noen ferske relevante signaler på integreringsfeltet.

“Jeløya-plattformen” er en politisk plattform for regjeringen, bestående av Høyre,

Fremskrittspartiet og Venstre. De proklamerer følgende;

«Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse, og innvandrere med fluktbakgrunn står i altfor stor grad utenfor arbeidslivet. (...) Regjeringen vil gjennomføre en helhetlig reform av integreringsfeltet for å få raskere og bedre resultater. (...) Regjeringen vil reformere introduksjonsprogrammet med tydelige forventninger til gode resultater og mer arbeidsrettede tiltak.» (Statsministerens kontor, 2018, kapittel 5).



Dette er forsøkt operasjonalisert i tildelingsbrevet til IMDi som henstiller dem til å «bidra til mer enhetlige tjenester og bedre kvalitet i kommunenes introduksjonsprogram.» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 4). Dette handler i hovedsak om å utarbeide en modulstruktur som blant annet varierer programlengden basert på utdanningsnivå og behov for kvalifisering, og som klassifiserer noen moduler som obligatoriske og andre som valgfrie. I tillegg skal direktoratet gjennomføre brukerundersøkelser for deltakere i introduksjonsprogrammet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Stortinget vedtok 4. juni 2018 endringer i introduksjonsloven, som ventes å tre i kraft 1. september 2018. I denne Stortingsproposisjonen settes det fokus på mer individuell tilrettelegging og kartlegging av kompetanse, lovfestet bruk av målrettede tilpasset utdanningsrettede- eller arbeidsrettede- tiltak i introprogrammet. Proposisjonen påpeker også at kommunene i større grad bør vurdere lengde av program til hver enkelt deltaker (Kunnskapsdepartementet, 2018). Vi anser disse bevegelsene som interessante og håper frimodig på at denne oppgaven kan være et lite bidrag inn mot pågående utvikling på integreringsfeltet.

# 9 Kildehenvisninger

- Allern, S. (2001). *Nyhetsverdier : om markedsorientering og journalistikk i ti norske aviser*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Arbeids- Og Administrasjonsdepartementet. (1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenges og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. (Meld. St. 39 (1991-92)). Lastet ned fra [https://www.stortinget.no/nm/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=c&psid=DIVL249&pgid=c\\_0151](https://www.stortinget.no/nm/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=c&psid=DIVL249&pgid=c_0151).
- Arbeids- Og Sosialdepartementet. (2004). *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. (Meld. St. 49 (2003-2004)). Lastet ned fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-49-2003-2004-/id405180/?q=Meld.%20st.%2049%20\(2003-2004\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-49-2003-2004-/id405180/?q=Meld.%20st.%2049%20(2003-2004)).
- Arbeids- Og Sosialdepartementet. (2008). *Arbeidsinnvandring*. (Meld. St.18 (2007-2008)). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-18-2007-2008-/id507744/sec1>.
- Arbeids- Og Velferdsdirektoratet. (2017). *Fattigdom og levekår i Norge : Tilstand og utviklingstrekk - 2017*. (Rapport 4/ 2017). Lastet ned fra [https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/NAV+rapportserie/NAV+rapporter/\\_attachment/523851?\\_download=Fattigdomsrapporten%202017.pdf](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/NAV+rapportserie/NAV+rapporter/_attachment/523851?_download=Fattigdomsrapporten%202017.pdf).
- Barne- Likestillings- Og Inkluderingsdepartementet. (2015). *Rundskriv om: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (Rundskriv Q-20/2015). Oslo: Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c819df6b69294a49960376d70cdda222/rundskrivq202015pdf.pdf>.
- Barne- Og Likestillingsdepartementet. (2013). *En helhetlig integreringspolitikk - Mangfold og fellesskap*. (Meld. St. 6 (2012-2013)). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20122013/id705945/>.
- Baudrillard, J. (1981). *Simulacres et simulation*. Paris: Galilée.
- Begon, J. (2016). Paternalism. *Analysis*, 76(3), 355-373.
- Berge, P. L. & Luckmann, T. (1984). *The social construction of reality : A treatise in the sociology of knowledge*. Harmondsworth Penguin.
- Blom, S. & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen - en resultatstudie*. (2015/36). SSB. Lastet ned fra [http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/237747?\\_ts=14f68b95ab0](http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/237747?_ts=14f68b95ab0).
- Bourdieu, P. (1996). *Symbolsk makt: artikler i utvalg*. Oslo: Pax.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review*, 1702, 17-54. Lastet ned fra <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/?pubid=1332>
- Brochmann, G., Borchgrevink, T. & Rogstad, J. (2002). *Sand i maskineriet : makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2012). Norway: The Land of the Golden Mean. I G. Brochmann & A. Hagelund (red.), *Immigration policy and the Scandinavian welfare state, 1945-2010* (s. 149-224). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buber, M. (1967). *Jeg og du*. Oslo: Cappelen.

- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2002). *New public management i norsk statsforvaltning* (2 utg.). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Det Norske Akademi for Språk Og Litteratur & Kunnskapsforlaget. (2018). *Det Norske Akademis Ordbok*. Hentet fra <https://www.naob.no/ordbok/definisjonsmakt>
- Distriktssenteret. (2017). *Innvandring, inkludering, sysselsetting og lokalt utvikling*. Distriktssenteret - kompetansesenter for distriktsutvikling & IMDi Lastet ned fra <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/03/Innvandring-inkludering-sysselsetting-og-lokal-utvikling.pdf>.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere : et integreringspolitisk paradigmeskifte?* (Fafo-rapport 2011:19).
- Djuve, A. B., Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2011). *Kvinner i kvalifisering: introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. (Fafo-rapport 2011:02).
- Djuve, A. B., Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2012). Innvandrede kvinner i kvalifisering. Arbeidslinja når helsa skranter, utdanningen er lav og barna mange. I E. Øverbye & S. Stjernø (red.), *Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 96-106). Oslo: Universitetsforlaget.
- Djuve, A. B., Haagestad, H. & Sterri, E. B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. (Fafo-rapport 2014:34).
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer - like løsninger?* København: Nordisk ministerråd.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer - en kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. (Fafo-rapport 2015:56).
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M. & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering - Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. (Fafo-rapport 2001:364).
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 2017:31).
- Døving, C. A. (2009). *Integrering : teori og empiri*. Oslo: Pax.
- Eide, S. B. (2011). Relasjoner som kilde og tema i etikken. Knud E. Løgstrup. I S. B. Eide, H. H. Grelland, A. Kristiansen, A. Sævaareid & D. G. Aasland (red.), *Fordi vi er mennesker: En bok om samarbeidets etikk* (2. utg., s. 63-72). Bergen: Fagbokforlaget.
- Eide, T. H. & Bjerck, M. (2018). *Veiledning i introduksjonsprogrammet*. (ØF-notat 02/2018). Østlandsforskning. Lastet ned fra <http://www.ks.no/globalassets/a-marianne/digital-veileder/rapport-fra-ostlandsforskning.pdf>.
- Eide, T. H. & Rønnebak, M. (2018). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet*. (ØF-rapport 04/2018). Østlandsforskning. Lastet ned fra [http://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2018/04/201804\\_Samarbeid\\_i\\_og\\_etter\\_introduksjonsprogrammet.pdf](http://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2018/04/201804_Samarbeid_i_og_etter_introduksjonsprogrammet.pdf).
- Enes, A. W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 : arbeid, utdanning og inntekt*. (Rapporter 2014/15). Statistisk sentralbyrå. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/tidligere-deltakere-i-introduksjonsprogrammet-2007-2011>.
- Enes, A. W. (2017). *Deltakere i introduksjonsordningen - Veien til vellykket integrering?* Innvandrere i Norge, 2017: Statistisk sentralbyrå. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>.

- Enes, A. W. & Henriksen, K. (2012). *Monitor for introduksjonsordningen 2011*. (Rapporter 2012/1). Statistisk sentralbyrå. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/monitor-for-introduksjonsordningen-2011>.
- Enes, A. W. & Wiggen, K. S. (2016). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009-2013*. (Rapporter 2016/24). Statistisk sentralbyrå. Lastet ned fra <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/attachment/276400?ts=156da3b3300>.
- Entman, R. M. (2004). *Projections of power: Framing news, public opinion, and US foreign policy*: University of Chicago Press.
- Eriksen, T. H. (1993). *Being Norwegian in a shrinking world*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247-266. doi: <http://10.1163/156913309X421655>
- Falkenberg, V. & Nilsen, K. (2009). Lite brukt som kilder. Lastet ned fra [http://www.nyinorge.no/Global/Aarsrapport2009/Pdf/34\\_45\\_Lite\\_brukt\\_som\\_kilder.pdf](http://www.nyinorge.no/Global/Aarsrapport2009/Pdf/34_45_Lite_brukt_som_kilder.pdf)
- Figenschou, T. U. & Beyer, A. (2014). Elitene, minoritetene og mediene; Definisjonsmakt i norsk innvandringsdebatt. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(01/2014), 24-51. Lastet ned fra [https://www.idunn.no/tfs/2014/01/elitene\\_minoritetene\\_og\\_mediene\\_-\\_definisjonsmakt\\_i\\_norsk](https://www.idunn.no/tfs/2014/01/elitene_minoritetene_og_mediene_-_definisjonsmakt_i_norsk)
- Finansdepartementet. (2017). *Perspektivmeldingen*. (Meld. St. 29 (2016-2017)). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/sec1>.
- Flyktninghjelpen Nrc. (2017). *Flyktning-regnskapet 2017*. Lastet ned fra [https://www.flyktninghjelpen.no/contentassets/c91745ee8bbd404ab3b384b38618efa4/fr-2017/flyktningregnskapet-2017/nrc\\_fr2017\\_lr.pdf](https://www.flyktninghjelpen.no/contentassets/c91745ee8bbd404ab3b384b38618efa4/fr-2017/flyktningregnskapet-2017/nrc_fr2017_lr.pdf).
- Fossestøl, K. (2007). Den revitaliserte arbeidslinja - en linje eller to? : redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert forståelse av arbeidslinja. *Arbeidsforskningsinstituttet*, 2007:5. Lastet ned fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Den-revitaliserte-arbeidslinja-en-linje-eller-to>
- Fossåskaret, E. (1997). Innledning. I T. H. Aase (red.), *Metodisk feltarbeid: produksjon og tolkning av kvalitative data* (s. 11-49). Oslo: Universitetsforlaget.
- Foucault, M. (1976). *La volonté de savoir: Histoire de la sexualité 1*. (u.s): Gallimard.
- Foucault, M. & Gordon, C. (1980). *Power/knowledge : selected interviews and other writings 1972-1977*. Brighton: Harvester Press.
- Freire, P. (1972). *Pedagogy of the oppressed*. London: Penguin.
- Früh, E. A., Lidén, H., Gardsjord, R., Aden, P. & Kvarme, L. G. (2016). Innvandrerfamilier med barn med spesielle behov – mødres tilknytning til arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(3), 269-290. Lastet ned fra doi:10.18261/issn.1504-7989-2016-03-05
- Fukuyama, F. (1989). The end of history? *The national interest*, (16), 3-18. Lastet ned fra <http://www.jstor.org/stable/24027184>
- Gjerne, R. (2017, 19.09). Listhaug premierer kommuner som lykkes med integrering, *Aftenposten*. Lastet ned fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/XKklW/Listhaug-premierer-kommuner-som-lykkes-med-integrering>

- Gran, N. (2017, 22.11). Hvorfor får kommunene forskjellig resultat?, *KommunalRapport*. Lastet ned fra <https://kommunal-rapport.no/meninger/debatt/2017/11/hvorfor-far-kommunene-forskjellig-resultat>
- Gran, N. (2018). God veiledning og oppfølging er det viktigste. Hentet fra <http://www.ks.no/fagomrader/helse-og-velferd/flyktninger/integrering/--god-veiledning-og-oppfolging-er-det-viktigste/>
- Gran, N. & Scoufia, L. (2005). *Introduksjonsloven - steg for steg: en veileder i individuelle handlingsplaner for flyktninger*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Gran, N. & Scoufia, L. (2018). *Introduksjonsprogrammet - i teori og praksis*. (u.s): Kommuneforlaget.
- Grant, W. (1989). *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. London: Palgrave.
- Grenness, T. (2001). *Innføring i vitenskapsteori og metode* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Guribye, E., Ellingsen, W. & Hidle, K. (2014). *Underskudd i bosettinger av flyktninger- En analyse av saksfremlegg og kommunale vedtak i Region Sør*. (FOU-rapport nr. 3/2014). Agderforskning. Lastet ned fra <https://www.agderforskning.no/wp-content/uploads/2015/11/Underskudd-i-bosettingen-av.pdf>.
- Hacking, I. (1999). *The social construction of what?* Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hagelund, A. & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 259-270. Lastet ned fra <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0958928709104741?journalCode=espa>
- Hanche-Olsen, M. S. B. (2011). En vitenskapsteoretisk problematisering av kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk: vitenskapsteoretisk essay. *Møreforskning*, 2011:2. Lastet ned fra <http://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/samfunn/en-vitenskapsteoretisk-problematisering-av-kunnskapsgrunnlaget-til-norsk-integreringspolitikk-vitenskapsteoretisk-essay/1075/763/>
- Haraway, D. J. (1991). *Simians, cyborgs, and women : the reinvention of nature*. London: Free Associations Books.
- Hernes, G. (1975). *Makt og avmakt : en begrepsanalyse*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hernes, V. & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark* (NIBR-rapport 2014:19). Lastet ned fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Publikasjoner-norsk/Komparativ-analyse-av-introduksjonsprogram-i-Norge-Sverige-og-Danmark>.
- Husted, L. & Heinesen, E. (2009). Benchmarkingsanalyse af integrationen i kommunerne målt ved utlændinges beskæftigelse i 1999-2007. *AKF rapport*. Lastet ned fra [https://www.kora.dk/media/272137/udgivelser\\_2009\\_pdf\\_benchmark\\_v.pdf](https://www.kora.dk/media/272137/udgivelser_2009_pdf_benchmark_v.pdf)
- Integrerings -Og Mangfoldsdirektoratet. (2017). Årsaker til avslutning eller avbrudd av introduksjonsprogrammet (Figur over årsaker i perioden 2010-2016 i Norge). Hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/etter-intro/historikk>
- Integrerings -Og Mangfoldsdirektoratet. (2018). *Integrering i Norge 2017*. Lastet ned fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2017/integrering-i-norge-overordnet-analyse-2017.pdf>.
- Integrerings -Og Mangfoldsdirektoratet. (2008). Sett mål - oppnå resultater. Et verktøy i kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere.
- Integrerings -Og Mangfoldsdirektoratet. (2016a). *Antall deltagere i introduksjonsprogram*. Hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1106/kvalifisering/deltagere>



- [introprogram/enkeltaar/@\\$u=personer;\\$y=2016;\\$cmp=K0220%2CK0213%2CK1601%2CK1201%2CK1001%2CK0906%2CK0427%2CK0104;kjonn=%24all](https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/enkeltaar/@$u=personer;$y=2016;$cmp=K0220%2CK0213%2CK1601%2CK1201%2CK1001%2CK0906%2CK0427%2CK0104;kjonn=%24all)
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2016b). Grunnleggende kvalifisering. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/grunnleggende-kvalifisering/>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2016c, 21.04.2016). Grunnleggende om introduksjonsprogrammet. Hentet fra <https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2016d). Hva er et introduksjonsprogram? Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2017a). Bedre resultater for introduksjonsprogrammet. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/introresultater-ett-ar-etter/>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2017b). IMDi anmodning om bosetting. Hentet fra <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2017c). NIR erstatter rapportering til KOSTRA på introduksjonsordningen. Hentet fra <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-nyheter/nir-erstatter-kostra-rapportering/>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2017d). *Tilsynsinstruks 2017-2019 : Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven*. Lastet ned fra [https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMSF/Folk%20og%20samfunn/introduksjonsordningen/tilsyn/Tilsynsinstruks%202017-2019%20-%20individuell%20plan%20\(002\).pdf](https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMSF/Folk%20og%20samfunn/introduksjonsordningen/tilsyn/Tilsynsinstruks%202017-2019%20-%20individuell%20plan%20(002).pdf).
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2017e). *Årsrapport 2016*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/59f5becfc2384dacb88e9ef4fccba33/arsrapport-2016-imdi.pdf>.
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018a). Antall deltagere i introduksjonsprogram. *Tall og statistikk over integrering i Norge, Kvalifisering og intro i Norge*. Hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018b). *Brukerhåndbok for Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)*. Lastet ned fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/brosjyrer-og-ressurser/nir-og-bosetting/handbok-for-nir-bokmal.pdf>.
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018c). Introduksjonsprogram. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018d). Kontroller kommunens introresultater i NIR. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/sjekk-introresultater-i-nir/>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018e). Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Hentet fra [https://www.imdi.no/imdinett/nir-og-bosetting/nir/#title\\_2](https://www.imdi.no/imdinett/nir-og-bosetting/nir/#title_2)
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018f). Ord og begreper. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018g). Status et til fem år etter avsluttet introduksjonsprogram. *Tall og statistikk over integrering i Norge, Kvalifisering og intro i Norge*. Hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro>
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018h). Utbetaling av norsktilskudd. Hentet fra <https://www.imdi.no/nir-og-bosetting/status-utbetalinger/>

- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet. (2018i). *Årsrapport 2017*. Lastet ned fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2017/arsrapport-for-imdi-2017.pdf>.
- Introduksjonsloven. (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere av 04 juli 2003 nr. 80*. Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt.
- Justis- Og Beredskapsdepartementet. (2016a). *FOR BUDSJETTÅRET 2017 Svalbardbudsjettet*. (Prop. 1 S 2016-2017). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-sva-20162017/id2514016/?q=Prop.%201%20S%202016-2017>.
- Justis- Og Beredskapsdepartementet. (2016b). *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. (Meld. St. 30 (2015-2016)). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fra-mottak-til-arbeidsliv--en-effektiv-integreringspolitikk/id2500536/>.
- Justis- Og Beredskapsdepartementet. (2016c). Introduksjonsprogram. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/innsikt/Verkemiddel-i-integreringsarbeidet/introduksjonsprogram/id2343472/>
- Justis- Og Beredskapsdepartementet. (2017). *Tildelingsbrevet 2018, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. Lastet ned fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/tildelingsbrev/tildelingsbrev-imdi-2018.pdf>.
- Järvinen, M., Elm Larsen, J. & Mortensen, N. (2002). *Det Magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. (Fafo-rapport 2007/34).
- Kemp, P. (1992). *Lévinas* (2. utg.). Frederiksberg: Anis.
- Kommunal- Og Arbeidsdepartementet. (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. (Meld. St. 17 (1996-1997)). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-1996-1997-/id191037/>.
- Kommunal- Og Moderniseringsdepartementet. (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. (Meld. St. nr. 19 (2008-2009)). Lastet ned fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/sec9?q=ei%20forvaltning%20for%20demokrati#match\\_0](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-19-2008-2009-/id552811/sec9?q=ei%20forvaltning%20for%20demokrati#match_0).
- Kommunal- Og Regionaldepartementet. (2002). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (Prop 28, 2002-2003). Lastet ned fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-28-2002-2003-/id171771/sec20?q=om%20lov%20om%20introduksjonsordning#match\\_0](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-28-2002-2003-/id171771/sec20?q=om%20lov%20om%20introduksjonsordning#match_0).
- Kristian Rose, T. (2018 ). *Flyktningers erfaringer og brukarmedvirkning i introduksjonsprogram*. NIBR (Forthcoming).
- Kristiansen, A. (2011). Møtet med den andre: Martin Buber. I S. B. Eide, H. H. Grelland, A. Kristiansen, A. Sævaareid & D. G. Aasland (red.), *Fordi vi er mennesker: En bok om samarbeidets etikk* (2. utg., s. 33-42). Bergen: Fagbokforlaget.

- Kunnskapsdepartementet. (2008). *Kvalitet i skolen*. (Meld. St. nr. 31 (2007-2008)). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2007-2008-/id516853/sec1>.
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Fra utenforskap til ny sjanse- Samordnet innsats for voksnes læring*. (Meld. St. 16 (2015-2016)). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/sec12?q=fra%20utenforskap%20til>.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.)*. (Prop. 45 L (2017-2018)). Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-45-l-20172018/id2593537/sec1>.
- Lévinas, E. (1987). *Collected philosophical papers* (A. Lingis, Overs. vol. 100). Dordrecht: Springer Science & Business Media.
- Lévinas, E. (1998). *Entre nous : on thinking-of-the-other*. New York: Columbia University Press.
- Liebig, T. (2009). Jobs for Immigrants: Labour Market Integration in Norway. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*(94). doi: <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1787%2F221336486778>
- Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene: en sammenligning av kommunenes resultater*. (Rapporter 55/2013). Statistisk sentralbyrå. Lastet ned fra [http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/149887?\\_ts=1427a552630](http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/149887?_ts=1427a552630).
- Lykke, N. (2008). *Kønnsforskning : en guide til feministisk teori, metodologi og skrift*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Løgstrup, K. E. (2008). *Den etiske fordring* (3. utg.). Danmark: Gyldendal Fagbokredaksjonen.
- Løgstrup, K. E. & Andersen, S. (1995). *Løgstrup* (4 utg.). Frederiksberg: ANIS.
- Manning, P. (2001). *News and news sources: A critical introduction*. London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage.
- Marcuse, H. (1966). *One-dimensional man : studies in the ideology of advanced industrial society*. Boston: Beacon Press.
- Matteusevangeliet 25:29 I Bibelen. (2011). Oslo: Bibelselskapet.
- Midtbøen, A. H. & Steen-Johnsen, K. (2016). Ytringsfrihetens grenser i det flerkulturelle Norge. *Nytt Norsk Tidsskrift*, (01-02), 21-33. Lastet ned fra [https://www.idunn.no/file/pdf/66862803/ytringsfrihetens\\_grenser\\_idetflerkulturelle\\_norge.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/66862803/ytringsfrihetens_grenser_idetflerkulturelle_norge.pdf)
- Mølland, E., Guribye, E. & Salomonsen, J. (2018). *Hastverk er lastverk? En revurdering av målinger av resultater for introduksjonsprogrammet for flyktninger i Agder og Telemark*. (FOU-rapport nr. 1/2018). Agderforskning. Lastet ned fra <https://www.imdi.no/contentassets/bbfb5c075fb746acb1974d354721d161/hastverk-er-lastverk-en-revurdering-av-malinger-av-resultater-for-introduksjonsprogrammet-for-flyktninger-i-agder-og-telemark.pdf>.
- Nielsen, J. C. R. & Repstad, P. (2004). Fra nærhet til distanse og tilbake igjen: om å analysere sin egen organisasjon. I P. Repstad (red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker* (2 utg., s. 234-252). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nou 2010:7. (2017). *Mangfold og mestring: Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-7/id606151/?q=mangfold%20og%20mestring>.
- Nou 2011: 7. (2011). *Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>.



- Nou 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit - Langsiktig konsekvenser av høy innvandring*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/?q=NOU%202017:2>.
- Nyseth, T. (2007). Introduksjon. I T. Nyseth, S. Jentoft, A. Førde & J. O. Bærenholdt (red.), *I disiplinenes grenseland: Tverrfaglighet i teori og praksis* (s. 15-31). Bergen: Fagbokforlaget.
- Olaussen, Å. & Wollebæk, H. P. (2002). *New public management* (6 utg.). Oslo: Utdanningsforbundet.
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa av 17. juli nr. 61.*: Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>.
- Overland, G., Andersen, A., Førde, K. E., Grødum, K. & Salomonsen, J. (2018 (forthcoming)). *Violent Extremism in the 21st Century: International Perspectives*. (u.s): Cambridge Scholars Publishing (Forthcoming).
- Petersson, O. & Carlberg, I. (1990). *Makten över tanken : en bok om det svenska massmediesamhället*. Stockholm: Carlsson.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone : the collapse and revival of american community*. New York: Simon & Schuster.
- Rambøll. (2011). Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. *FOU-prosjekt*. Lastet ned fra <http://www.ramboll.no/presse/publikasjoner/2011/introduksjonsordningen>
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse : kvalitative metoder i samfunnsfag* (4. rev. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rienecker, L., Stray Jørgensen, P., Skov, S. & Landaas, W. (2013). *Den gode oppgaven : håndbok i oppgaveskriving på universitet og høyskole* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rugkåsa, M. (2010). *Transformasjon og integrasjon : kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Rugkåsa, M. (2011). Velferdsambisiøsitet – sivilisering og normalisering: Statlig velferdspolitikks betydning for forming av borgeres subjektivitet. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 22(03-04), 245-256. Lastet ned fra <https://www.idunn.no/file/pdf/51336184/art07.pdf>
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma : om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schiefloe, P. M. (2011). *Mennesker og samfunn : innføring i sosiologisk forståelse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Silverman, D. (2016). *Qualitative research* (4 utg.). Los Angeles, California: Sage.
- Skjervheim, H. (1992). *Filosofi og dømmekraft*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjervheim, H. (1996). *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Aschehoug.
- Skutlaberg, L. S., Dragsland, K. a. K. & Høgestøl, A. (2014). *Evalueringsprogrammene i storbyene*. (ideas2evidence-rapport 09:2014). Lastet ned fra <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Evaluering%20av%20introduksjonsprogrammene%20i%20storbyene.pdf>.
- Skærbæk, E. & Lillemoen, L. (2013). *Verdi og verdighet : etikk i praksis*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

- Sosial- Og Helsedepartementet. (1995). *Velferdsmeldingen*. (Meld. St. 35 (1994-95)). Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Spence, T. (2017, 01.11.). Statsråd Sylvi Listhaug bestilte selv rapporten SSB ikke ville lage for Frp, *Aftenposten*. Lastet ned fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/OpWlV/Statsrad-Sylvi-Listhaug-bestilte-selv-rapporten-SSB-ikke-ville-lage-for-Frp>
- Statistisk Sentralbyrå. (2016a). Tabell 3: Folkemengde i kommunerne 1. januar. Registrert første år. Framskrevet i tre alternativer i 2040. . *Befolkningsframskrivninger*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram>
- Statistisk Sentralbyrå. (2016b). Tabell: Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere, etter arbeidsmarkedsstatus, alder, kjønn, avsluttet eller avbrutt introduksjonsprogram, statistikkvariabler og år. *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, statistikkbanken*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10809/?rxid=c8f20d5a-4c7d-4e08-9156-4a4e970589da>
- Statistisk Sentralbyrå. (2017a). Flere innvandrere i arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogram. *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Lastet ned fra <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrere-i-arbeid-eller-utdanning-etter-introduksjonsprogram>
- Statistisk Sentralbyrå. (2017b). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv>
- Statsministerens Kontor. (2018). Politisk plattform: Jeløya-plattformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/>
- Store Norske Leksikon. (2018). Integrering. Hentet fra <https://snl.no/integrering>
- Storeng, K. T. (2015). *14 spørsmål og svar om kostnader ved innvandring*. Statistisk sentralbyrå. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/14-sporsmal-og-svar-om-kostnader-ved-innvandring>.
- Strand, A. K., Milde, F. & Nilsen, K. (2011). Medieanalyse: Innvandring og integrering i norske medier. Lastet ned fra <https://www.imdi.no/contentassets/e187852a18ca46afb6f2bc7e4915d6ad/medieanalys-e-innvandring-og-integrering-i-norske-medier>
- Søholt, S., Tronstad, K. R. & Vestby, G. M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering*. (NIBR-rapport 2015:20). Lastet ned fra <https://www.imdi.no/contentassets/cf240603dbd84b2dbe01fd694d08ee3a/rapport-2015.-sysselsetting-av-innvandrere--regionale-muligheter-og-barrierer-for-inkludering>.
- The Stanford Encyclopedia of Philosophy. (2017). Paternalism. by Grerald Dworkin. Hentet fra <https://plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/paternalism/>
- Tjelmeland, H. & Brochmann, G. (2003). Norsk innvandringshistorie: Bind 3, I globaliseringens tid *Oslo: Pax*.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner - Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR-rapport 2015:2). Lastet ned fra <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-2.pdf>.
- Tronstad, K. R. & Hernes, V. (2016). Introduksjonsprogram for flyktninger i Norge, Sverige og Danmark. *Plan*, (02), 28-33. Lastet ned fra [https://www.idunn.no/file/pdf/66857767/plan\\_2016\\_02\\_pdf.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/66857767/plan_2016_02_pdf.pdf)

- Ulvestad, E. (2006). Det instrumentelle dilemma. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 23(03), 229-239.  
Lastet ned fra [https://www.idunn.no/file/pdf/33208982/det\\_instrumentelle\\_dilemma.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/33208982/det_instrumentelle_dilemma.pdf)
- Utlendingsdirektoratet. (2017). Forventninger om antall asylsøkere til Norge i 2018 og 2019 (anslag per desember 2017) Hentet fra <https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/statistikknnotater/forventninger-om-antall-asylsokere-til-norge-i-2018-og-2019-anslag-per-desember-2017/>
- Utlendingsloven. (2008). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15.mai 2008 nr. 35*. Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>.
- Utredningsinstruksen. (2016). *Instruks om utredning av statlige tiltak av 19 februar 2016 nr. 184*. Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184?q=utredningsinstruksen>.
- Vike, H., Brinchmann, A., Haukelien, H., Kroken, R. & Bakken, R. (2002). *Maktens samvittighet : om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vox. (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Lastet ned fra [https://www.kompetansenorge.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan\\_norsk\\_samfunnskunnskap\\_bm\\_web.pdf](https://www.kompetansenorge.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan_norsk_samfunnskunnskap_bm_web.pdf).
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur : en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: SEEK.
- Wang, T. (2013). Big data needs thick data. *Ethnography Matters*, 13. Lastet ned fra <http://ethnographymatters.net/blog/2013/05/13/big-data-needs-thick-data/>
- Wang, T. (2016, 09.03.2018). The human insights missing for big data. *TED X*, . Hentet fra [https://www.ted.com/talks/tricia\\_wang\\_the\\_human\\_insights\\_missing\\_from\\_big\\_data#t-162460](https://www.ted.com/talks/tricia_wang_the_human_insights_missing_from_big_data#t-162460)
- Waters, T. & Waters, D. (2015). *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*. New York: Palgrave Macmillian.
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Weber, M. (2015). *Weber's rationalism and modern society*. New York: Palgrave Macmillian.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*: Cambridge University Press.
- Widerberg, K. (2003). Norsk könsociologi-från problemorienterad empirism till poststrukturalistisk empirisim? Några betraktelser från en "outsider within". *Sociologisk tidsskrift*, 11(1), 45-53. Lastet ned fra <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-18941>
- Widerberg, K. (2004). Situerad kunskap - om modellmakt och dialog innanför kvinnoforskningen. I I. Frønes & T. S. Wetlesen (red.), *Dialog, selv og samfunn* (s. 179-203). Oslo: Abstrakt forlag.
- Willumsen, E. & Ødegård, A. (2016). *Tverrprofesjonelt samarbeid : et samfunnsoppdrag* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wold, M. G. & Håland, I. (2016). Hver fjerde innvandrер overkvalifisert i jobben? ; Arbeidskraftundersøkelsen - tilleggsundersøkelse om innvandrere. *Samfunnsspeilet* (2/2016), 7-11. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hver-fjerde-innvandrер-overkvalifisert-i-jobben>
- Østbye, H., Helland, K., Knapskog, K. & Larsen, L. O. (2013). *Metodebok for mediefag* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Østerud, Ø. (2014). *Statsvitenskap : innføring i politisk analyse* (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

- Øverbye, E. & Stjernø, S. (2012). *Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aas, A. K. (2005). *Med en fot innenfor? Arbeidstilknytning og inntekt blant innvandrergupper i ulike næringer i Oslo*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo). Lastet ned fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/15531/segregering.pdf>
- Aasland, D. G. (2003). Fornuft og moral; kan de forenes? Noen tanker om Levinas' svar på Skjervheims problem. *Kirke og Kultur*(05-06), 435-446.